

ЕДИНАЯ СИСТЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ
КОМИССИИ РОССИИ

Георгий Петрович Кутовой

Проблемы действующей системы регулирования

В России в настоящее время действует двухуровневая модель регулирования тарифов на услуги естественных монополий в отраслях топливно-энергетического комплекса (ТЭК). Тарифы на федеральном (общероссийском) оптовом рынке электроэнергии (мощности) – ФОРЭМ – регулируются федеральным органом исполнительной власти – Федеральной энергетической комиссией Российской Федерации (ФЭК России), а на региональном уровне – Региональными энергетическими комиссиями (РЭК) субъектов Российской Федерации. Такое положение дел закреплено федеральным законодательством.

В системе регулирования железнодорожного транспорта полномочия распределены между Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации (МАП России) и Министерством путей сообщения Российской Федерации (МПС России). Тарифы на услуги водного транспорта внутри России – каботаж – регулируются Министерством транспорта Российской Федерации.

Локальные монополии (коммунальные услуги, водоснабжение, муниципальный транспорт, эвакуация и переработка отходов) регулируются муниципальными или региональными органами исполнительной власти, в зависимости от решений, принимаемых местными законодателями. Таким образом, в стране на сегодня отсутствует единый подход к решению проблемы контроля за деятельностью естественных монополий, не говоря уже об общей методологической базе. Опыт такого регулирования постоянно подтверждает его низкую эффективность. Дорожает топливо для генерирующих станций, что в свою очередь обуславливает рост тарифов на электроэнергию. Это неминуемо сказывается уже на уровне затрат железнодорожной отрасли и, следовательно, приводит к новому витку инфляции.

Принципиальное решение – единая система регулирования естественных монополий

Для того чтобы сдержать и/или взять под контроль динамику раскручивания инфляционной эволюции, требуется единая скоординированная политика регулирования ценовых показателей на услуги естественных монополий.

Поэтому намного эффективнее будет функционировать вертикально интегрированная иерархически выстроенная в рамках государства система регулирования, предполагающая неукоснительное соблюдение решений федерального органа в субъектах Российской Федерации. Для выполнения указанных выше задач и предлагается создать Федеральную комиссию Российской Федерации по регулированию естественных монополий.

Именно Комиссия, являющаяся коллегиальным органом, обеспечит максимальную гласность и прозрачность сбалансированных решений по вопросам регулирования деятельности естественных монополий, с учетом требований соблюдения экономических интересов потребителей их услуг. Как демонстрирует международный опыт, министерская структура, где вполне обоснованно присутствует риск принятия субъективных, зачастую ошибочных, решений, для этих целей менее пригодна.

При этом в качестве оптимальной базы для формирования Комиссии предлагается ФЭК России и РЭК субъектов Российской Федерации – действующие в настоящее время государственные органы исполнительной власти, обладающие реальным опытом регулирования естественных монополий в стратегически важном для России секторе экономики – ТЭК, включая регулирование гидроэнергетики, тепловой энергетики, атомной энергетики, систем передачи и распределения электрической и тепловой энергии, газовой промышленности, трубопроводного транспорта нефти и трубопроводного транспорта нефтепродуктов.

Главной задачей Комиссии станет создание условий для эффективного функционирования субъектов естественных монополий при гарантированном соблюдении интересов и законных прав потребителей их услуг, на основе свободного недискриминационного доступа к монопольным инфраструктурам.

Решение этой задачи возможно только на основе обеспечения подлинной независимости регулирующего органа исполнительной власти от различных видов лоббирования политических и коммерческих структур, не говоря уже о вполне понятном требовании независимости от влияния со стороны субъектов регулирования.

Такая независимость гарантируется соблюдением принципа коллегиальности принятия решений и обеспечивается соответствующим высоким статусом Комиссии – Председатель Комиссии должен назначаться на должность Президентом Российской Федерации, а его заместители и члены правления – Правительством Российской Федерации.

Финансовая независимость Комиссии базируется на принципах, сформулированных в Федеральном законе «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» (ст. 14), то есть за счет средств федерального бюджета с возмещением расходов на содержание Комиссии за счет отчислений, предусматриваемых в структуре тарифов на услуги естественных монополий.

Предметом регулирования Комиссии на федеральном и региональном уровнях являются услуги естественных монополий, а также виды деятельности, обладающие конкурентным потенциалом, но не выделенные на данном этапе из структуры субъектов регулирования, а именно:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по магистральным газопроводам;
- поставка газа (оптовые цены на газ);
- услуги по распределению газа;
- услуги по передаче электрической и тепловой энергии;
- услуги по распределению электрической и тепловой энергии;
- услуги по сбыту электрической и тепловой энергии;



- производство электрической и тепловой энергии;
- железнодорожные перевозки;
- услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;
- услуги общедоступной электрической и почтовой связи;
- внутренние грузовые и пассажирские перевозки водным транспортом (каботаж);
- коммунальные услуги, включая эвакуацию и переработку отходов, канализацию и водоснабжение (локальные монополии);
- реализация сжиженного газа для нужд населения (локальные монополии);
- перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском, включая метрополитен, и пригородном сообщении (локальные монополии).

Регулирование естественных монополий на региональном уровне будет осуществляться региональными структурными подразделениями Комиссии, что намного повысит эффективность и скоординированность принимаемых решений.

Комиссия должна взаимодействовать с Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), которое после вполне логичной передачи несвойственных антимонопольному министерству функций по регулированию отдельных естественных монополий, наконец, приобретет законный вид и сможет с наибольшей эффективностью выполнять свою основную функцию – защищать интересы потребителей и контролировать уровень монополизации рынка.

Требуется время – этапы перехода к новой системе

При всей очевидности оптимальности подобного решения проблемы государственного регулирования деятельности, а также цен и тарифов на услуги естественных монополий, немедленное создание Комиссии не представляется возможным, поскольку оно предполагает внесение существенных изменений в действующее федеральное законодательство.

Откладывать же создание единого федерального органа исполнительной власти по регулированию деятельности, а также цен и тарифов на услуги естественных монополий до внесения требуемых изменений в федеральные законы, а также приведения в соответствие нормативных и правовых актов означает не только потерю времени, но и невозможность проведения в этот период скоординированной взвешенной государственной политики регулирования естественных монополий, что неминуемо приведет к временной дезорганизации действующих государственных органов исполнительной власти и потере эффективности процесса государственного регулирования деятельности субъектов монополий.

Во избежание подобного негативного развития событий предлагается разделить процесс создания Комиссии на несколько этапов.

В качестве первого этапа, не требующего изменения действующих федеральных законов и позволяющего достаточно быстро решить вопрос скоординированного и комплексного подхода к вопросу государственного регулирования естественных монополий, предлагается:

Передать функции регулирования цен и тарифов на услуги естественных монополий в сферах транспорта (услуг транспортных терминалов, портов, аэропортов), связи (услуг общедоступной электрической и почтовой связи), железнодорожных перевозок Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации (ФЭК России) – единственному федеральному органу исполнительной власти, чья структура в наибольшей степени уже сейчас соответствует концепции единого тарифного регулирующего органа. Более того, ФЭК России – единственный государственный орган регулирования цен (тарифов) на услуги естественных монополий, поименованный в федеральном законодательстве (41-ФЗ). В других законах по регулированию естественных монополий (147-ФЗ, 69-ФЗ, 1550-ФЗ) речь идет лишь о государственных органах исполнительной власти. Таким образом, ликвидация ФЭК России возможна лишь при условии изменения соответствующего федерального закона, что, как уже отмечалось выше, означает значительную отсрочку в ре-



шении вопроса создания единого органа исполнительной власти по государственному регулированию деятельности естественных монополий. С другой стороны, передача функций регулирования указанных выше естественных монополий ФЭК России в качестве первого этапа создания Комиссии позволит приступить к созданию единого тарифного органа без промедления.

ФЭК России уже на первом этапе создаст территориальные органы в федеральных округах Российской Федерации, в соответствии с требованием Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», чья деятельность позволит добиться скоординированного подхода к регулированию деятельности, а также цен и тарифов на услуги естественных монополий в Российской Федерации.

На региональном уровне функции регулирования естественных монополий, а также «локальных монополий» могут быть переданы Региональным энергетическим комиссиям – органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Координация деятельности РЭК субъектов Российской Федерации в рамках каждого федерального округа будет осуществляться территориальным представительством ФЭК России, что позволит прежде всего выработать единый подход и оптимизировать установление тарифов на услуги естественных монополий для городского и сельского населения, а также потребителей, финансируемых из федерального и местных бюджетов.

Параллельно с передачей ФЭК России полномочий по регулированию естественных монополий в сферах транспорта (услуг транспортных терминалов, портов, аэропортов), связи (услуг общедоступной электрической и почтовой связи), железнодорожных перевозок предлагается начать процесс приведения в соответствие с настоящей концепцией федерального законодательства. Правительство Российской Федерации выступит с законодательной инициативой и внесет в Федеральное Собрание Российской Федерации предложения по изменению действующих федеральных законов. После внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство возможно приступить к выполнению второго этапа – созданию Федеральной комиссии регулирования естественных монополий – ФКР России – с переподчинением ему региональных органов регулирования естественных монополий, созданных на базе РЭК субъектов Российской Федерации, т.е. выстраиванию государственной вертикали регулирования деятельности, а также цен и тарифов на услуги естественных монополий, с передачей ФКР России также полномочий по регулированию сферы ЖКХ.

Иные решения – не лучший вариант

Описанный выше подход к решению проблемы создания единого государственного органа исполнительной власти по регулированию естественных монополий представляется наиболее взвешенным, а также оптимальным с точки зрения затрат.

Другие решения этой проблемы, а именно: создание параллельных государственных структур, которым бы поэтапно передавались полномочия по регулированию деятельности естественных монополий действующими ныне государственными органами регулирования, не только неоправданно с точки зрения государственного подхода, ибо предполагает значительные, мало оправданные затраты на содержание дополнительного аппарата существующего параллельно с уже имеющимися органами государственного регулирования, но и может внести хаос в процесс регулирования, как таковой. Нельзя исключить вероятность получения субъектами естественных монополий предписаний сразу от двух параллельно существующих органов государственного регулирования, особенно на первом этапе. Негативные последствия этого трудно оценить, не говоря уже о том, что проведение подобного эксперимента над потребителями услуг естественных монополий – промышленностью и прежде всего населением – недопустимо. При этом также следует надолго забыть и о привлечении столь необходимых в сферах естественных монополий инвестиций. Никто не решится вкладывать средства при наличии параллельных органов регулирования. Передача же функций регулирования федеральным министерствам также будет далека от оптимального решения проблемы по уже упомянутым выше причинам (отсутствия независимости, гарантированности коллегиального принятия решений и т.п.).