

15 лет
основан в 2005 году



ИПЕМ

ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ
ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Естественные монополии России: от экстренных мер к росту в новых условиях

Меморандум к 15-летию Института проблем естественных монополий

Москва

Апрель 2020 года

Естественные монополии России: от экстренных мер к росту в новых условиях

Меморандум к 15-летию Института проблем естественных монополий

За 5 лет, прошедших с публикации меморандума ИПЕМ «О необходимости реформирования подходов к регулированию естественных монополий», Россия и мир вступили в новую эпоху. **Всемирный «застой» сменила всемирная «перестройка»:** нестабильность и непредсказуемость ворвались в мировую политику, международную торговлю и даже климат. **Пандемии COVID-19 могло и не быть, но мир все равно бы изменился,** пусть не так стремительно и драматично. Нарастание соперничества между США и Китаем, снижение веса международных организаций и усиление роли глобальных технологических гигантов – эти тектонические сдвиги рано или поздно закончились бы большим землетрясением.

С одной стороны, мы всё это проходили. Все, кто застал время после распада Советского Союза, помнят, как страна находилась в почти неуправляемом падении, ценники в магазинах менялись ежедневно, каждый день выходили новые указы и постановления, кардинально меняющие прежний уклад жизни. Но были и островки стабильности. В домах продолжал гореть свет, на кухни поступать газ, а поезда продолжали ходить по расписанию, доставляя людей и грузы по всей стране. **Российские естественные монополии, благодаря заложенному в них огромному запасу прочности, который формировался в том числе из расчета на работу в условиях войны, тащили экономику России все 90-е годы.** Несмотря на неплатежи и недофинансирование, советский задел позволил пройти трудные времена, но к началу 2000-х он был уже в значительной мере проеден, что во многом и предопределило необходимость проведения реформ в основных естественно-монопольных секторах экономики.

Сегодня на плечи естественных монополий России жизнь вновь взваливает всю тяжесть масштабного кризиса. Они справятся и в этот раз: да, **больше нет того советского ресурса прочности, но зато есть опыт работы в новых условиях,** опыт, который, как известно, «сын ошибок трудных».

Какие же уроки необходимо извлечь из накопленного опыта для решения текущих задач?

Во-первых, надо избежать соблазна резкого изменения тарифов, и неважно, в сторону роста или снижения. Стабильная тарифная политика – такая же основа макроэкономической стабильности, как и ставка ЦБ. Инвестпрограммы естественных монополий не должны быть предметом секвестирования или переноса на более поздний срок. Это, наоборот, лишь усугубит кризисные явления: пострадают предприятия, производящие продукцию для естественных монополий, а далее через производственные цепочки и вся экономика в целом.

Во-вторых, нужно быть готовым к повторению проблемы неплатежей. Решать ее необходимо новыми методами, не связанными с веерными отключениями, а основанными на механизмах различных отсрочек для потребителей и льготных кредитах на поддержание оборотных средств для субъектов естественных монополий.

В-третьих, после преодоления кризиса настанет время экономического роста, и к нему также нужно готовиться уже сейчас. Казалось бы, не в самое удобное для этого время, но, как известно, удобное время всегда наступает слишком поздно. От ответов на ключевые вопросы регулирования естественных монополий будут зависеть темпы, сроки и качество этого роста.

При этом нельзя до бесконечности оставлять без ответа ключевой для российских естественных монополий вопрос, являются ли они бизнесом или «собесом»? По многим косвенным признакам можно сказать, что государство склонилось в сторону слова «бизнес». С другой стороны, то же государство при этом не сняло с естественных монополий функции «собеса»: будь то программа газификации ПАО «Газпром», льготное подключение у ПАО «Россети» или пассажирские перевозки у ОАО «РЖД».

Нельзя упрекнуть государство в безразличии к естественным монополиям. Передача функций тарифного регулирования от ФСТ к ФАС давала надежду на то, что будут решены многие накопившиеся за время реформ проблемы, такие как, например, перекрестное субсидирование, недискриминационный доступ, краткосрочность тарифного регулирования и недостаточная эффективность инвестиционных программ. Какие-то ожидания оправдались, какие-то – пока нет. Но по ряду вопросов виден откат назад, как это произошло с перекрестным субсидированием

и неплатежами в электроэнергетике. С одной стороны, не ошибается тот, кто ничего не делает. С другой – кто не делает выводов из ошибок, рискует повторять их снова и снова. Тот же, кто упорствует в своих заблуждениях, оказывается в тупике.

В меморандуме 2015 года мы отмечали, что в ходе реформ **менялась трактовка понятия естественной монополии**, причем в самых широких пределах, что отражало как отраслевую специфику, так и особенности реформирования каждой сферы. При этом опыт регулирования в России показывает, что отнесение отраслей и услуг к естественным монополиям слабо регламентировано и осуществляется ситуативно. **Явно назрела необходимость чёткого анализа: является та или иная отрасль естественной монополией?**

Предлагаемый сегодня ФЗ «О государственном регулировании цен и тарифов» означает фактическую отмену самого понятия естественной монополии. Нам предлагают начать жизнь с «чистого листа». Оценивались ли риски этого? На наш взгляд, такая работа не проводилась вовсе. Отмена ФЗ «О естественных монополиях» не решит проблемы естественных монополий, но усугубит их, сделает ситуацию в этой сфере менее предсказуемой и управляемой.

Признание утратившим силу любого закона, как правило, требует внесения изменения в другие законы и подзаконные акты: в случае ФЗ «О естественных монополиях» это затронет не менее 10 федеральных законов. Общее количество нормативных актов, требующих отмены, внесения изменений или принятий новых, будет исчисляться сотнями, если не тысячами. При этом речь не идет об откровенно устаревших документах советского периода, где могла бы помочь «регуляторная гильотина». На это ли нужно тратить силы регулирующих органов, особенно в условиях нарастания внешней нестабильности и внутренних рисков?

На наш взгляд, в год 25-летия ФЗ «О естественных монополиях» надо говорить не о его отмене, а о необходимости его обновления с учетом всего накопленного за прошедшие годы регуляторного опыта. С этим законом наша страна преодолела турбулентность 90-х, с ним мы проходили сложнейшие реформы. Что действительно назрело, так это **необходимость кодифицировать все имеющееся законодательство в сферах естественных монополий, в том числе с учетом судебной практики.** Конечная цель этого – выявление как общих подходов для всех естественных монополий (тарифный или регуляторный кодексы), так и тех областей, где отраслевая

специфика, например, технологическая, делает невозможным применение подходов, общих для всех сфер. Это неизбежно приведет к мысли о **необходимости создания выделенных регулирующих органов по отраслевому признаку**.

Сейчас каждый из нас стоит перед серьезным вызовом. Требуется принятие решений, которые позволят удержать ситуацию под контролем и справиться с кризисом сегодня, при этом не разрушая основу для восстановительного роста завтра. Сохранение инвестпрограмм инфраструктурных компаний позволит сохранить сотни тысяч рабочих мест в смежных отраслях, а отказ от революционных изменений в законодательстве о естественных монополиях – избежать рисков потери управления в этих сферах, что критически важно в сложившейся ситуации. От таких решений зависит, как наша страна пройдет через непредсказуемость нового десятилетия.

Об Институте

Институт проблем естественных монополий (ИПЕМ) – российский независимый исследовательский центр в сфере инфраструктурных и смежных отраслей экономики. Основан в 2005 году. За 15 лет работы выполнено более 500 научно-исследовательских работ. ИПЕМ активно работает в более чем 30 экспертных советах и рабочих группах органов власти, инфраструктурных компаний и отраслевых объединений. Коллектив Института включает более 35 специалистов, также с момента основания при ИПЕМ учрежден Ученый совет, в который входят ведущие представители отраслевой науки.

Контактная информация

125009, г. Москва, ул. Тверская, д. 22/2, корп. 1

Тел.: +7 (495) 690-14-26, факс: +7 (495) 697-61-11, e-mail: ipem@ipem.ru

Официальный сайт: www.ipem.ru