

СТЕНОГРАММА

парламентских слушаний "О необходимости внесения изменений в законодательство о естественных монополиях"

11 марта 2009 года

Н.И. РЫЖКОВ

Добрый день, коллеги! Главный докладчик, Анатолий Николаевич Голомолзин, прибыл, поэтому позвольте приступить к работе.

Уважаемые участники парламентских слушаний, около года назад на заседании комиссии Совета Федерации по естественным монополиям мы рассматривали итоги шестого Всероссийского форума "ТЭК России в XXI веке". На одном из шести "круглых столов" форума выступал заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы Анатолий Николаевич Голомолзин, который проинформировал нас о том, что в феврале 2008 года на итоговом заседании коллегии ФАС было принято решение о необходимости внесения изменений в законодательство о естественных монополиях. После этого мы, как всегда, на заседании Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям подводили итоги всероссийского форума. 22 апреля мы подвели итоги, и было принято решение концепцию, о которой нам Анатолий Николаевич тогда рассказал, обсудить на парламентских слушаниях в Совете Федерации.

Так получилось, что в прошлом году в силу объективных причин нам не удалось это сделать. Наши предложения все-таки провести парламентские слушания были одобрены руководством палаты, и они были перенесены на весеннюю сессию этого года. Сегодня мы собрались

для того, чтобы реализовать то решение, которое было принято в прошлом году.

Я хочу напомнить всем, что основным нормативным правовым актом, регулирующим в настоящее время деятельность субъектов естественных монополий, является Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях". Этому закону скоро будет 14 лет. Помимо этого, деятельность субъектов естественных монополий регулируется другими законами и нормативными актами. Я не буду их перечислять, их достаточно много.

Закон, принятый в 1995 году, давал исчерпывающий перечень тех сфер деятельности и методов регулирования, которые были известны на тот период. Я не буду перечислять, вы знаете, что в него были включены энергетика, железнодорожный транспорт, порты, связь, ОАО "Газпром", транспортировка нефтепродуктов и нефти и так далее.

Прошло достаточно много времени, жизнь показала, что многое за это время изменилось. Понятия, которые казались незыблемыми на тот момент, сегодня уже в какой-то степени начинают растворяться. К примеру, энергетика считалась естественной монополией, как говорят, краеугольным камнем естественных монополий. Сегодня, вы знаете, после принятия решения о реформировании этой отрасли два направления – транспортировка энергии и диспетчирование – относятся к естественным монополиям, а, допустим, генерирующие мощности уже с большим трудом можно подвести под определение естественной монополии.

Или возьмем железнодорожный транспорт. Здесь срок реформирования немного меньше, но тем не менее существует такая тенденция, что определенные направления деятельности железнодорожного транспорта (сейчас их осуществляют акционерные общества) тоже начинают в какой-то степени размываться. Поэтому, естественно, стоит вопрос о том, что мы должны подвести итог своей 14-

летней работы, как говорят, отметить, что сегодня устарело, и, самое главное, решить, что нам надо делать. Поэтому мы просили бы Анатолия Николаевича, который сейчас перед вами выступит, подробно рассказать о концепции изменений положений по естественным монополиям. Мы хотели бы пожелать и нашему докладчику, и вам, особенно тем, кто будет выступать или задавать вопросы, учесть те изменения, которые происходят у нас в стране и которые вроде бы не подпадали в то время под действие законодательства о естественных монополиях. Сегодня они тоже не подпали, но на эти вопросы сейчас нет ответа.

К примеру, за это время экономика страны развивалась, были созданы очень крупные объединения – корпорации, холдинги и так далее, чего не было в 1995 году (90-е годы вообще, как вам известно, были лихие годы, и, как говорят, мы имели то, что оставила нам советская власть). Сегодня, спустя годы, уже создано что-то новое.

Допустим, нам не понятны такие вопросы, как производство цемента в нашей стране. Монополия это или нет? Оно не подпадает под нынешнее определение. В то же время известно, какой удельный вес занимает производство цемента, компания "Евроцемент".

Или, допустим, производство алюминия. Четырьмя с лишним миллионами у нас, по сути дела, владеет и производит алюминий одна мощная интегрированная компания. Она сегодня не подпадает под определение естественной монополии. И таких вопросов очень много.

Естественно, мы задаем вопрос нашему докладчику: или мы, может, что-то добавим и еще 10–15 лет будем сидеть и ждать, что получится, или мы все-таки создадим такую систему, которая бы очень быстро реагировала в соответствии с изменениями в нашей экономике. Я не говорю, что это происходит каждый день, но проходит какое-то время, год-два, и мы видим, что происходит в экономике. Если эти корпорации подпадают под определение естественных монополий, значит, они

должны жить по условиям естественных монополий, если нет, то, пожалуйста, расчленились, создайте конкурентную среду и живите, как полагается жить в условиях конкуренции.

Эти же вопросы касаются, допустим, производства спирта. Мы знаем, что Минэкономразвития против, Минфин против, но мы также знаем, что Министерство сельского хозяйства – "за". В чем смысл? Да, мы понимаем, что сегодня вводить монополию на производство и продажу алкогольной продукции, как это было несколько лет назад (я помню, как Государственная Дума с фанфарами об этом говорила: вот, мол, мы введем)... Конечно, никто сейчас ее не введет, невозможно это сделать и не нужно. Мы не можем около каждого киоска ставить милиционера. Мы предлагали ввести монополию на производство и на оборот спирта, но нас поправили, представители сельского хозяйства сказали, что только оборот спирта, и мы согласились на оборот спирта.

Это что, новшество? Ничего подобного, при царе это все было. Если вы посмотрите по стране в целом, то вы увидите очень много водочных заводов. Они расположены на площадях, на которых раньше располагались склады спирта. Независимо от того, кто в царской России производил спирт (государство, частник, участник или акционерное общество), он полностью отдавал спирт в одни руки, и только эти руки его распределяли.

Сегодня, доведу до вашего сведения (мы занимались этим вопросом), идут сплошные процессы банкротства предприятий, государственных предприятий по производству спирта. Сплошные, бесцеремонные, и мы ничего не можем сделать. Мы всем пишем, и прокурору пишем... Это все бесполезно. Бесполезно!

Но в то же время спирта стало больше. Откуда он берется? Мы знаем откуда. Созданы почти легальные предприятия, которые, кстати, делают хороший спирт, по хорошей технологии, но не платят налоги.

Нас, Анатолий Николаевич, очень интересует и ряд других вопросов, и мы должны получить на них ответы.

Есть еще ряд моментов в нашей повседневной деятельности. Мы представляем в Совете Федерации регионы России, от каждого региона по два представителя. Мы, естественно, болеем за свои регионы и нам очень трудно давать ответы на многие вопросы. Мы Анатолию Николаевичу (он частый гость на заседаниях нашей комиссии) задавали эти вопросы. Но я хочу, чтобы вы знали, какие мы задаем вопросы: что происходит с ценами на дизельное топливо, на бензин, на светлые нефтепродукты и так далее. Я думаю, мне не надо здесь все перечислять, вы прекрасно знаете, что творится. Мы не верим, когда Первый заместитель Председателя Правительства Зубков начинает вести переговоры: "Ребята, давайте на три месяца заключим мир, давайте будем любить друг друга". Разве это метод? Можно три месяца не повышать цены, а на четвертый месяц повысить цену и все вернуть. Или, например, кефир... Давайте мы договоримся, чтобы не поднимать цены на кефир какое-то время.

Поэтому у нас возникают вопросы... Мы понимаем, что есть семь-восемь крупных интегрированных нефтяных компаний, деятельность которых, начиная от бурения скважины и кончая нефтепереработкой, вроде не подпадает под понятие естественных монополий. А как же тогда действовать? Какими законами надлежит руководствоваться? Только законом о конкуренции? Мы видим, что он здесь не срабатывает. Это постоянно возникающий вопрос, на который мы не можем дать ответ. Может быть, стоит поднять материалы о том, что в 1933 году президент Рузвельт делал в этом отношении? Давайте поднимем. Наверное, в Библиотеке Конгресса США сохранились все материалы о деятельности знаменитого президента. Может, они подсказали бы нам, что надо делать с этим сговором. И таких вопросов много.

Мы говорили о лекарствах. Мы ездим по регионам, встречаемся с людьми. Вы знаете, к аптеке близко нельзя подойти, заклюют, заплюют всех: "Что вы, начальство, там делаете?!" Люди не понимают, что такое Совет Федерации, что такое Госдума, что такое Правительство, что такое Президент. "Вы – начальство. Вы отвечаете". Всё! А что мы можем ответить на вопрос о лекарствах? Ничего. Люди бунтуют, скоро 38 миллионов человек выйдут на улицу.

Я думаю, что сегодня мы, видимо, получим ответ на этот вопрос. Мы обменивались сейчас мнениями, я думаю, что все-таки найдется решение.

Уважаемые друзья, я высказал некоторые соображения, точнее, не соображения, а боль за нашу действительность, потому что мы каждый день с этим сталкиваемся. Поэтому хотелось бы получить сегодня на это ответ. Если мы не правы, докажите, что мы не правы, дайте какой-то новый, но эффективный рецепт.

На этом я хочу завершить свое выступление. Надеюсь, что работа на сегодняшних парламентских слушаниях будет очень эффективной, и в выступлениях, и в докладе мы получим ответы на те вопросы, которые нас беспокоят. Спасибо.

Валентин Ефимович, я просил бы Вас, как организатора сегодняшних слушаний, выступить.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Уважаемые коллеги! Николай Иванович в основном уже затронул тему предстоящей дискуссии. В преамбуле будущих рекомендаций мы отразили наше мнение о том, что происходит, но не прописали конкретные меры и нормы, которые хотели бы увидеть в новой редакции Федерального закона "О естественных монополиях". Хотелось бы во время дискуссии услышать мнение о месте Федерального закона "О

естественных монополиях" во всей структуре регулирования естественных монополий.

Наверное, действительно нет смысла перечислять те законы, которые после Федерального закона "О естественных монополиях" развивают регулирующее законодательство о естественных монополиях, начиная с федеральных законов "О защите конкуренции", "Об электроэнергетике", "О связи", "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" и так далее. Но я хочу добавить к сказанному Николаем Ивановичем, что у нас периодически складывается мнение, что вся сложившаяся система регулирования из федеральных законов, подзаконных актов, которые созданы в результате требований федеральных законов, закрывает все поле регулирования естественных монополий, монополий вообще.

Мы очень много говорим о том, что такое локальная монополия. В конце концов (и Николай Иванович об этом говорил) мы пришли к выводу, что вопрос водоотведения и водоснабжения вроде бы не подпадает ни под какие критерии монополизма. Нет, на самом деле – это монополия. Даже городок с 5-тысячным населением, где есть центральный водопровод и канализация, – это монополия, которая должна быть подвержена определенным видам регулирования.

У нас с вами в перечне нет аэронавигации. Это что, не монополия? Или мы будем еще кого-то на свой рынок проводки воздушных судов допускать? В реестре этого нет.

Сам статус реестра естественных монополий, его правовой статус, на наш взгляд, тоже недостаточно закреплен. Вопросы попадания в реестр естественных монополий и вопросы исключения из реестра естественных монополий должны быть четко прописаны. Создается ситуация, когда рынок становится монопольным, потому что естественное стремление каждого производителя – стать монопольным производителем того или

иного товара на рынке. Это его естественное стремление, его за это критиковать нельзя. Мы должны регулировать этот процесс, чтобы это не отражалось, скажем так, на потребительских свойствах товара, чтобы это не отражалось на ценах.

Поэтому, кто заносит предприятия в реестр естественных монополий, когда, по каким критериям, по результатам анализа рынка или еще по каким-то, – это тоже должно быть в базовом законе, в Федеральном законе "О естественных монополиях", прописано. Нормы этого закона должны корреспондироваться с отраслевым законодательством, которое тоже регулирует деятельность естественных монополий, и, наверное, регулирование естественных монополий не должно носить тот характер, который носит сейчас. По сути, мы бьем "по хвостам". У нас есть тарифное регулирование, монопольное регулирование со штрафами и так далее. Те изменения в последние годы, которые проведены в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, где предусмотрены серьезные штрафы... Но это все-таки регулирование "по хвостам", то есть уже после состоявшегося события, а очень часто это происходит еще и после окрика либо Президента, либо премьера страны.

Мы с вами прекрасно помним ситуацию, и Николай Иванович говорил... Ценовое ралли по цементу у нас началось после того, как "Евроцемент" стал самым крупным производителем цемента в стране.

Топливозаправочные комплексы... Вдруг почему-то оказалось, что наша страна производит очень мало керосина, это очень дефицитный товар, который стал самым дорогим в мире. Это отразилось на стоимости авиационных билетов, и Правительство занималось и продолжает заниматься этим вопросом.

Наверное, это должно быть отрегулировано законом раз и навсегда, чтобы эти вопросы до Правительства даже не успевали

доходить. Реагирование должно быть адекватным, быстрым, а может быть, даже и предупреждающим.

У нас назревает вопрос, поскольку мы постоянно это видим в прессе, постоянно выслушиваем претензии от жителей своих регионов... У нас появились достаточно мощные торговые сети, но попробуйте сдать в эту торговую сеть товар от непосредственного производителя, даже если товар высочайшего качества. Не получится, не пройдет! Вопросы доступа, недискриминационного и гарантированного доступа, к торговым сетям, которые относятся к естественным монополиям (это и теплоснабжение, и водоснабжение, и газоснабжение, и электроснабжение), наверное, тоже заслуживают специального регулирования.

У нас есть предложения к проекту рекомендаций, которые поступили от федеральной сетевой компании. Они сами предлагают отнести, так сказать, вопросы подключения к сети, к монопольным видам деятельности для того, чтобы было понятно, на каких основаниях и каким образом действовать. А тот вопрос, я знаю, дважды поднимался у премьера. Президент по этому поводу тоже высказывался, но воз, по-моему, и ныне там, потому что мы постоянно слышим в регионах, что вопросы доступа к сети не отрегулированы. Энергетические компании ведут себя зачастую неадекватно, не допуская к сетям, отказывая в подключении к сетям под разными предлогами, и никаких воздействий на них нет. Поэтому, приглашая вас к этой дискуссии, мы понимаем, что у нас главным законом, базовым законом должен быть Федеральный закон "О естественных монополиях". Нормы, которые регулируют деятельность естественных монополий в отраслевом законодательстве, должны быть приведены в соответствие с нормами Федерального закона "О естественных монополиях", да и сам он должен быть переписан (я имею в виду новую редакцию) в соответствии с уже полученным опытом регулирования за эти годы, с учетом изменившейся обстановки. О

недостатках этого закона и о предложениях надеюсь услышать сегодня и из уст докладчиков, и в конце дискуссии.

Анатолий Николаевич, Вам первому слово, как одному из руководителей органа, который занимается непосредственно регулированием деятельности монополий.

А.Н. ГОЛОМОЛЗИН

Уважаемый Николай Иванович, уважаемые участники слушаний! Я в очередной раз хочу поблагодарить Совет Федерации, потому что с Советом Федерации мы действительно работаем в режиме плотного взаимодействия. Примерно год назад, Николай Иванович об этом говорил, по итогам заседания коллегии было принято решение подготовить новую редакцию закона "О естественных монополиях". Тогда была подготовлена концепция этого закона. Мы ее обсудили на заседании Комиссии по естественным монополиям, члены Совета Федерации в целом нас поддержали. Почему эта поддержка для нас оказалась важной? С того времени произошло много событий и с точки зрения организации процесса, и с точки зрения изменений в законодательстве.

Во-первых, необходимость разработки новой редакции закона "О естественных монополиях" – это уже поручение Председателя Правительства, об этом было сказано на заседании Правительства, посвященном разработке программы мер по развитию конкуренции. Дано поручение ведомствам экономического блока Правительства Российской Федерации. Сейчас такой документ обсуждается, он в планах Правительства.

Во-вторых, многое из того (можно сказать, процентов 40), о чем я докладывал вам ранее, нашло свое закрепление в законодательных актах. Об этом я скажу чуть позже. Федеральный закон "О естественных монополиях" действительно является важным законом, и если условия для конкуренции отсутствуют, то возникает необходимость применять

меры государственного воздействия – либо меры антимонопольного воздействия, либо меры прямого регулирования, в том числе тарифного и ценового регулирования.

Не случайно в свое время Федеральный закон "О естественных монополиях" также был разработан в антимонопольном комитете. Наталия Евгеньевна Фонарева, один из руководителей антимонопольного комитета той поры, также приложила руку к созданию этого документа и знает, что этот закон действительно входит в систему антимонопольного законодательства. Понятийный аппарат этого закона основан полностью на законе о конкуренции.

Меры воздействия, также применяемые к хозяйствующим субъектам, которые работают в условиях отсутствия конкуренции. Есть целый ряд отсылок из Федерального закона "О естественных монополиях" к федеральному закону о конкуренции, предназначенных для того, чтобы действительно сделать системным воздействие на те рынки, на которых конкуренция отсутствует. Есть рынки, где условия конкуренции созданы, и там на ситуацию необходимо воздействовать другими способами.

Если мы говорим о мерах воздействия, то это, например, антимонопольный контроль, рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства, наложение штрафов, также новая система сейчас начинает работать. Угроза возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства заставляет хозяйствующие субъекты совершенно по-другому вести себя. Но, к сожалению, это не единственный способ воздействовать на ситуацию. На самом деле возникла необходимость создания условий конкуренции на товарных рынках. К сожалению, в России они в значительной степени ограничены. Именно это, по предложению ФАС России, по предложению Минэкономразвития, побудило Правительство принять программу мер по развитию конкуренции.

Например, рассмотрим ситуацию с автомобильным топливом. В мире происходит снижение цен на нефть, вслед за ним примерно с тем же темпом следует снижение цен на нефтепродукты. В России этого не происходит. Почему? Потому что не развиты условия для конкуренции. Необходимо воздействовать на ситуацию, в том числе проведя структурную реформу и в этой сфере. В программе развития конкуренции предложен ряд решений этого вопроса, в частности по организационному обособлению в структуре нефтяных компаний, чтобы сделать прозрачными процессы купли-продажи нефтепродуктов. В настоящее время нефтяная компания в 70 процентах случаев берет нефть и перерабатывает ее по "давальческой" схеме, никто не знает, каковы издержки, каковы основания для того, чтобы менялись цены на нефтепродукты. Компании не ведут отдельного учета, не учитываются и многие другие вещи, которые являются понятными, обычными для рынков. Компании не работают на организованных торговых площадках, не заключают прямых контрактов между производителями топлива и его непосредственными потребителями, в том числе крупными потребителями, навязывают цепочки посредников, которые не являются производителями, и из-за чего существенно увеличивается конечная стоимость и так далее.

Естественно, в этом направлении необходимо работать. У нас, для того чтобы снизить цену на топливо на 25 процентов, понадобилось возбудить 150 дел о нарушениях антимонопольного законодательства, из них более 60 дел касается авиатоплива. В мире это происходит автоматически, потому что развита конкуренция, а в России это происходит потому, что ФАС вынужден возбуждать постоянные дела о нарушениях антимонопольного законодательства. Сейчас мы в очередной раз возбудили дела в отношении крупнейших нефтяных компаний по

факту роста цен на топливо в январе и феврале этого года, никаких экономических предпосылок для этого роста не имеется.

Что касается ситуации на рынке цемента, то в настоящее время существует 53 хозяйствующих субъекта, которые работают на этом рынке. Ряд мер был принят после того, как образовался "Евроцемент". Ему был выставлен ряд поведенческих требований, и "Евроцемент" заставили торговать на биржевой площадке, убирая с рынка посредников. Ситуация с ценами: например, в январе 2008 года цена на цемент составляла 5100, по состоянию на декабрь она составила уже 3332 рубля. За счет чего произошло существенное снижение цен? За счет того, что стали торговать на открытой площадке, внедрять меры по развитию конкуренции, отменили пошлины на цемент.

Дополнительные предложения, даже незначительные дополнительные предложения, оказывают существенное влияние на ситуацию. В результате, когда происходит снижение спроса, цены на рынке адекватно реагируют на ситуацию. О чем мы говорим? О том, что есть рынки, которые работают и должны работать в условиях конкуренции, и необходимо, если таковые условия отсутствуют, разрабатывать меры по развитию конкуренции, а есть рынки, где конкуренция затруднена, либо отсутствует, – это сфера естественных монополий.

Та редакция закона, которая действует в настоящее время... С 1995 года начал работать закон, с 1997 года – первые органы тарифного регулирования. У нас есть уже более чем 10-летний опыт применения этого закона, понятны его недостатки, необходимо существенно дорабатывать этот закон.

О чем идет речь в первую очередь? О том, что в этом законе действительно есть базовые понятия, например, понятие "естественная монополия". Но есть еще ряд понятий, которые существуют в других

законодательных актах, например, "доминирующее положение на рынке", "существенный оператор" в связи, "компании, занимающие исключительное положение" в электроэнергетике. Существует целый ряд понятий, которые на самом деле не добавляют ясности при разработке мер воздействия на ситуацию.

На самом деле, так же, как и во всем мире, должно существовать понятие "доминирующее положение на рынке", то есть соответствующая рыночная власть. Если эта рыночная власть этим положением злоупотребляет, то хозяйствующие субъекты должны быть наказаны, а если условия для конкуренции отсутствуют, то, соответственно, необходимо вводить меры прямого воздействия, в том числе и методы тарифного регулирования.

Поэтому мы предлагаем, во-первых, изменить понятие "субъект естественной монополии", определить его через понятие доминирующего положения в соответствующих сферах, которое было бы прописано в законе. Аналогичный зарубежный опыт имеется, и точно так же определяются сферы регулирования и сферы деятельности через понятия "доминирующее положение" и "владение основными производственными активами", которые невозможно создать на рынке для кого-то в отдельности, для отдельных игроков. То есть нужна базовая инфраструктура сети электропередачи, трубопроводов, газопроводов и так далее. Поэтому необходимо изменить понятие "естественные монополии".

Перечень естественных монополий в нашем понимании также необходимо дополнить. В частности, водоснабжение и водоотведение должны быть включены в этот перечень. В первой редакции, когда закон разрабатывал антимонопольный комитет, была указана эта сфера, два раза бывший Президент (Наталия Евгеньевна подтвердит) налагал вето, и исключили это из закона. Мы считаем, что все-таки правовые основания

для исключения отсутствовали. Есть необходимость ввести в закон эту сферу деятельности, точно так же, как и услуги по аэронавигационному обслуживанию. Нет другой организации в Российской Федерации, которая была бы способна в условиях конкуренции обеспечить аэронавигационное обслуживание судов, как в районных аэропортах, так и на воздушных трассах. Сейчас ФСТ регулирует эту услугу, но делает это не во исполнение закона "О естественных монополиях", а, как это было решено, – по указу Президента. Но в данном случае все признаки естественной монополии налицо, и законодательство необходимо приводить в соответствие со складывающейся практикой.

Но нужно понимать, что в сферах естественных монополий могут существовать условия для конкуренции, а могут и отсутствовать. Например, железнодорожный транспорт: есть сферы, где возможна конкуренция, скажем, на рынке предоставления подвижного состава, а есть железнодорожная инфраструктура, где условия для конкуренции изначально отсутствуют. Хотя тот же железнодорожный транспорт может конкурировать и с другими видами транспорта, и на некоторых сегментах рынка железнодорожники уже проиграли конкурентную борьбу. Например, перевозки мороженой рыбы по маршруту Мурманск – Москва: железная дорога вместе со своей естественно-монопольной составляющей и подвижным парком проиграла этот сегмент рынка автомобильному транспорту. Из-за того, что недостаточно развиты условия конкуренции при перевозках зерна, эту сферу она скоро также проиграет автомобильному транспорту. Транспортное плечо уже возрастает до 1 тыс. километров. Из-за чего? Из-за того, что недостаточно реализовали условия конкуренции, недостаточно гибко отреагировали на ситуацию. То же самое касается, например, работ в портах. В каждом порту существует более 20 стивидоров, каждый порт может конкурировать с соседним портом.

У нас есть предложения в адрес наших коллег из ФСТ провести дерегулирование тарифов на эти услуги. Нас поддерживают и участники рынка, и действительно необходимо принимать соответствующие меры.

То же самое касается, например, услуг по лоцманской проводке. Неоднократно по этому поводу выступал и Совет Федерации, в частности господин Попов, председатель Комиссии по национальной морской политике, говорил о том, что есть услуги в порту, которые могут оказываться в условиях конкуренции и есть возможность высококвалифицированным кадрам создавать соответствующие организации, конкурировать и обеспечивать необходимый уровень и качество услуг.

При этом мы также полагаем, что необходимо в обязательном порядке прописать конкурсные процедуры закупки товаров, проведения работ и оказания услуг для нужд субъектов естественных монополий. Сейчас этот вопрос обсуждается, а что касается вопроса, скажем, об исполнении конкурсных процедур при осуществлении сделок на право пользования основными средствами субъектов естественных монополий, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, то это решение уже принято. Депутаты Госдумы нас в этой части поддержали, Совет Федерации поддержал, и сейчас в соответствующей редакции статья 17 закона "О защите конкуренции" работает. О чем мы докладывали ранее как о концепции, об этом мы в настоящее время говорим уже как о законе, как о положении закона.

Также в значительной степени не урегулированы вопросы согласования инвестиционных программ между субъектами естественных монополий на различных уровнях и в различных сферах деятельности. Например, для газоснабжения или электроснабжения важно согласовывать инвестпрограммы на уровне муниципального образования, субъекта Федерации и Российской Федерации. Для железнодорожного

транспорта важно согласовывать инвестиционную программу между железнодорожниками и энергетиками. Для энергетиков важно согласовывать инвестиционные программы с ОАО "Газпром". Это те элементы, которые в обязательном порядке должны существовать, но этого положения в законе в настоящее время нет.

Также сейчас ведется работа над установлением принципов и правил обеспечения недискриминационного доступа потребителей к товарам и услугам субъектов естественных монополий. Мы в свое время инициировали этот вопрос. В 2006 году были приняты поправки в закон о защите конкуренции. Записали, что должны существовать правила доступа к услугам естественных монополий. И в отраслевых актах то же самое: в законах "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации", "Об электроэнергетике" мы прописывали такой институт, потому что недопуск потребителей к сетям, недоступ производителей к сетям на самом деле означают отсутствие конкуренции, возникновение проблем на рынках соответствующих товаров, не собственно услуг естественных монополий, а на сопряженных рынках электроэнергии, газоснабжения и так далее.

Сейчас такого рода правила недискриминационного доступа прописываются. К сожалению, мы не можем их детально прописать, потому что в законе нет детализации, из чего должны состоять эти правила.

Также во исполнение этой концепции Государственной Думой в первом чтении в рамках обсуждения второго антимонопольного пакета были приняты поправки, которые как раз конкретизируют содержание правил недискриминационного доступа, включая процедуру разрешения споров, стандарт раскрытия информации, обязанность субъектов естественных монополий обеспечивать доступ и доказывать наличие и отсутствие технической возможности и ряд других способов, которые бы действительно гарантировали недискриминационный доступ.

Есть некоторые процедуры, которые дублируются в законах "О естественных монополиях" и "О защите конкуренции", в частности процедуры, касающиеся крупных сделок. В то же время недостаточно учитываются особенности такого рода крупных сделок, которые совершаются с участием субъектов естественных монополий. В частности, мы проанализировали данные последних крупных сделок в этой сфере. По данным наших территориальных управлений, скажем, в газовой сфере только 20 процентов сделок совершалось между участниками газового рынка. В основном газовые компании поглощают хозсубъекты, работающие на других рынках – в строительстве, торговле, электроэнергетике и ряде других. Что, у нас развито газовое хозяйство? У нас решены проблемы газификации экономики? Естественно, они не решены, и необходимо при контроле крупных сделок по слиянию и приобретению этот аспект учитывать. В электроэнергетике, например, доля сделок, которые совершаются между предприятиями электроэнергетики, – 80 процентов. Скажем, в отрасли связи она также приближается к 90 процентам, или касается других услуг, конвергентных услуг, которые сопряжены с услугами связи.

В действующей редакции закона "О естественных монополиях" есть один из методов регулирования, который называется "определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения, в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре", и сказано, что это компетенция органа регулирования естественных монополий.

Но также в этой статье сказано, что это происходит в тех сферах, где это необходимо для обеспечения здоровья людей, безопасности и так далее, то есть в тех сферах, которые на самом деле могут быть установлены только законодательно либо актами Правительства.

В настоящее время это происходит, скажем, в рамках правил недискриминационного доступа к услугам железнодорожного транспорта, в которых прописано, что должно быть обеспечено в первую очередь для нужд обороны, для перевозки пассажиров и так далее. Также Правительством было принято постановление о потребителях, подлежащих обязательному обслуживанию системным оператором, в котором предусмотрено, что уполномоченные органы обязаны руководствоваться этим постановлением: ФАС соответственно при принятии мер антимонопольного воздействия, а ФСТ – при принятии мер тарифного регулирования. Но понятно, что это компетенция Правительства.

Отсюда вытекает еще одна задача нового законодательного акта – конкретизировать сферу компетенции соответствующих органов, которые осуществляют контроль и регулирование. В нашем понимании, эта сфера должна быть ограничена и должна определяться именно регламентируемыми, регулируемыми правоотношениями. Скажем, тарифный орган должен профессионально устанавливать тарифы. Антимонопольные органы должны иметь систему антимонопольных органов и рассматривать дела о нарушениях антимонопольного законодательства, контролировать крупные сделки и так далее. И есть ряд действий, которые могут совершать отраслевые ведомства. Они также могут иметь соответствующую компетенцию. Есть компетенция Правительства Российской Федерации, например, основы ценообразования или правила недискриминационного доступа либо перечень потребителей и принципы определения потребителей, которые подлежат обязательному обслуживанию.

Эти вопросы, в нашем понимании, также должны быть зафиксированы в новой редакции Федерального закона "О естественных монополиях". Мы говорим, что этот закон должен стать единой системой

антимонопольного законодательства прямого действия. Он должен интегрировать и нормы по установлению тарифов, и вопросы антимонопольного регулирования. Возможно (об этом я также говорил на последнем заседании коллегии ФАС), этот закон должен быть интегрирован в Федеральный закон "О защите конкуренции". Этот вопрос находится сейчас в стадии обсуждения. Спасибо.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Есть вопросы к Анатолию Николаевичу?

Анатолий Николаевич, у меня вопрос. Кто сегодня ведет реестр естественных монополий? Процедура не совсем понятна.

А.Н. ГОЛОМОЛЗИН

Спасибо за вопрос. Реестр ведет ФСТ. В частности, порты, о которых мы говорим и которые предлагаем ФСТ вывести из сферы регулирования, зафиксированы в этом реестре, прописано, что такой-то порт является естественной монополией. Но для того чтобы это утверждать, нужно провести анализ товарного рынка. Наш анализ товарного рынка показывает, что условия для конкуренции есть. Анализ товарного рынка... Я не знаю, делают его коллеги или нет, но факт остается фактом: запись такая в реестре остается. Поэтому мы полагаем, что реестр естественных монополий должен вести орган, для которого анализ товарного рынка является основной функцией. Любое решение, которое мы принимаем, обязательно основывается на анализе товарного рынка.

Мы ведем реестр хозяйствующих субъектов, доля которых на рынке составляет более 35 процентов. Делаем мы это в соответствии с методическими указаниями, которые полностью определяют процедуру анализа товарного рынка. Поэтому мы говорим, что в данном случае естественные монополии... После того как соответствующие изменения в законодательство будут приняты, этот реестр необходимо будет вести

антимонопольному органу, профессионально работающему в этой сфере и умеющему анализировать товарный рынок.

Существует и ряд других реестров, их правовая природа также сложная. Например, реестр операторов связи, занимающих существенное положение в сети связи. Нахождение в этом реестре налагает соответствующие правовые обязательства на таких операторов. Поэтому наш ответ такой...

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Анатолий Николаевич, перед началом обсуждения я пообщался с присутствующими в зале о том, что и порядок внесения в этот реестр должен быть очень четко прописан, регламентирован, и порядок исключения из этого реестра тоже должен быть четко прописан и регламентирован. И последствия появления любого хозяйствующего субъекта в реестре естественных монополий для него тоже должны быть понятны. Он попал в реестр естественных монополий, значит, порядок раскрытия информации о хозяйственной деятельности будет такой-то, вопросы коммерческой тайны будут каким-то образом оговорены, но для регулирующих органов он должен быть открыт полностью. И когда состояние естественной монополии исчезает (возможна конкуренция, появилось несколько субъектов на этом рынке, либо товары, либо услуги), он исключается из реестра естественных монополий. Этот механизм тоже должен быть понятен.

И еще один вопрос...

А.Н. ГОЛОМОЛЗИН

Что касается вопроса по порядку ведения реестра, постановлением Правительства установлено, как антимонопольные органы должны вести реестр хозсубъектов, которые занимают долю на рынке более 35 процентов или иного порогового значения, начиная с которого возникает доминирующее положение на рынке. В электроэнергетике,

например, это 20 процентов. В постановлении Правительства полностью прописана вся процедура, как необходимо поступать, кто попадает в реестр, какие правовые последствия возникают и так далее.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Вы считаете, что этого достаточно?

А.Н. ГОЛОМОЛЗИН

Мы полагаем, что этот порядок нужно распространить на реестр субъектов естественных монополий. Это первое.

Второе. Стандарт раскрытия информации – это также важнейший вопрос. Он необходим и с точки зрения решения вопросов об установлении тарифов, и с точки зрения, например, вопросов недискриминационного доступа. Сейчас стандарты раскрытия информации являются обязательным разделом во всех правилах недискриминационного доступа. Они применяются здесь именно для того, чтобы гарантировать хозсубъекту доступ к объекту инфраструктуры либо к субъекту естественной монополии. Были приняты поправки в Федеральный закон "О естественных монополиях", стандарты раскрытия информации будут устанавливаться и для целей тарифного регулирования. В законе говорится, что соответствующие уполномоченные органы должны с целью правоприменения и в силу их компетенции контролировать соблюдение стандартов раскрытия информации.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Еще один вопрос, Анатолий Николаевич, о влиянии продукции или услуг, производимых естественными монополиями, на другие рынки. Требуются какие-то изменения в законе сегодня или нет?

Я поясню, почему так говорю. Мы с вами регулярно видим сюжеты в начале года, как изменяется цена на хлеб или на какой-то достаточно важный продукт питания. И идут ссылки – подняли стоимость электроэнергии на 16 процентов, поэтому мы на 20 процентов поднимаем

стоимость своего продукта. А почему на 20 процентов, если у вас стоимость электроэнергии в составе затрат занимает 17 процентов? То есть у нас вот это влияние распространяется, а вы контролируете, проверяете, каким образом такие изменения происходят и как на них можно воздействовать, чтобы не было такого либо огульного называния всех монополистами, либо такого применения, что эти монополисты цены повышают, как хотят.

А.Н. ГОЛОМОЛЗИН

Первое. Мы говорим всегда, что тарифные решения должны быть обоснованы, им должны предшествовать анализ товарного рынка и анализ последствий, к каким могут привести соответствующие тарифные решения. Если, например, изменилась ситуация на рынке, как это произошло в 2009 году (спрос упал, железнодорожные перевозки сократились на 30 процентов, вот минимум, в январе), это означает, что есть необходимость гибко отреагировать на ситуацию с тарифами. Но есть тарифы, которые, скажем, установлены на предельном уровне, и хозяйствующий субъект имеет возможность их самостоятельно снизить, а, например, железнодорожные тарифы установлены на фиксированном уровне. И формально оснований для снижения тарифов у железнодорожников нет, а тарифный орган такие решения принимает уже в рамках общего решения Правительства. А можно было бы это делать более гибко.

В нашей концепции (я, к сожалению, забыл об этом сказать) мы говорим, что есть необходимость как раз тарифные решения строить на основе анализа товарного рынка, на основе анализа спроса, и набор методов тарифного регулирования должен быть существенным образом расширен. Сейчас это, по сути дела, один метод – затраты плюс... Всё, посчитали, а что происходит на рынке – мало кого волнует. Затраты плюс какая-то рентабельность, а мы говорим, что должен быть целый пакет методов, в том числе метод доходности на вложенный капитал.

Сейчас он начал внедряться в порядке эксперимента при регулировании тарифов на оказание услуг по передаче электроэнергии. В коммунальной сфере начинает постепенно внедряться, но в других сферах он пока не работает. Метод сопоставления цен и тарифов на сопоставимых рынках, так называемый match-marking, и учет конъюнктуры при принятии решений. Поэтому набор методов... В законодательстве должно быть прописано, что перечень методов должен быть более широкий, для того чтобы на эту ситуацию реагировать.

Иногда спекулируют последствиями изменения цен и тарифов на услуги естественных монополий либо на других рынках и говорят, что причина повышения цен на соответствующие товарные группы кроется именно в этом. Например, цены на топливо упали на 20 процентов, но говорят, что цены на хлеб и транспорт растут якобы потому, что выросли цены на бензин. Но бензин-то не подорожал! То же самое касается и железнодорожного транспорта. Вместо планируемых, по-моему, 13 процентов с января этого года тарифы повысились на 5 процентов. В любом случае необходимо очень внимательно и корректно эту ситуацию отслеживать.

Мы сейчас говорим о том, что у нас должны быть инструменты, которые "защиты" в законодательстве, в том числе в Федеральном законе "О естественных монополиях". Пока это четко не сформулировано в законах, а наш опыт и наша практика показывают, что это сделать необходимо.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Еще есть вопросы к Анатолию Николаевичу?

Анатолий Николаевич, спасибо.

Следующий докладчик – Новиков Сергей Геннадьевич, руководитель Федеральной службы по тарифам.

С.Г. НОВИКОВ

Спасибо, Валентин Ефимович, Николай Иванович, за предоставленную возможность выступить на слушаниях, посвященных такой важной теме.

Мы благодарны Федеральной антимонопольной службе за ту активность, которую она обычно проявляет, когда речь идет о Федеральном законе "О естественных монополиях". И в этой связи хотел бы еще раз зафиксировать, собственно, те решения, которые были приняты.

19 августа у Председателя Правительства Российской Федерации Владимира Владимировича Путина состоялось совещание (я на нем присутствовал), по итогам которого было принято решение поручить Минэкономразвития совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект программы развития конкуренции. Указанное поручение Минэкономразвития совместно со всеми нами выполнило. Указанная программа была подготовлена, внесена в Правительство, 26 февраля текущего года была одобрена в основном с соответствующими поручениями по части сюжетов, по доработке, с последующим внесением в Правительство, включая конкретные пункты плана. В соответствии с пунктами плана (неоднократно обсуждалась тема по поводу нового закона о естественных монополиях) было принято решение о нецелесообразности разработки нового закона о естественных монополиях и подготовке по целому ряду позиций дополнений в существующее законодательство. Собственно, это тот путь, по которому Правительство совместно с коллегами из Федерального Собрания (я имею в виду и Государственную Думу, и Совет Федерации) шло в течение последних четырех-пяти лет.

Я просто еще раз напомним о тех решениях, которые были приняты в течение этих лет, имея в виду изменения в федеральный закон № 147-

ФЗ, которые сделали его в значительной степени соответствующим современным реалиям.

Первое изменение – в федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199... Были внесены изменения, которые определили в качестве естественно-монопольных видов деятельности оказание не только классических услуг (это транспортировка газа по сетям, железнодорожные перевозки, транспортировка электроэнергии, диспетчирование), но и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, более точно было сформулировано определение "по услугам общедоступной почтовой и общедоступной электросвязи".

Также тогда было принято ключевое, с нашей точки зрения, решение, действительно принципиально важное решение, – закрепление права органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональных регуляторов, как мы их называем) по участию в принятии решений по регулированию субъектов естественных монополий.

Кстати, в этом году вышло уже соответствующее постановление, которое определило те сферы, где эти согласования нужно производить в обязательном порядке. Это вопросы газораспределения, регулирования аэропортов, речных портов, морских портов регионального значения, вопросы, связанные с регулированием пригородного сообщения, те же самые электрички.

Были установлены полномочия Правительства Российской Федерации утверждать перечень товаров, работ и услуг субъектов естественных монополий, цены на которые регулируются государством, и порядок государственного регулирования цен на эти товары и услуги, включающий основы ценообразования.

Я, выступая здесь, по-моему, на первых слушаниях в Совете Федерации после своего назначения в службу по тарифам, говорил, что по действующей на тот момент редакции закона "О естественных

монополиях" действительно Правительству было отказано в праве утверждать основы ценообразования по регулируемым сферам. И первый проект постановления (он был пионером, на самом деле, сейчас даже не помню, кто его разрабатывал – либо МАП тогда, либо ФЭК) по основам ценообразования, например, по железнодорожным перевозкам, был возвращен Минюстом со ссылкой на отсутствие полномочий Правительства по утверждению такого рода основ ценообразования. Могу сказать, что в 2005 году мы закрыли основную часть пробела, в котором вообще ситуация с регулированием была достаточно неопределенная с точки зрения норм права.

29 декабря 2006 года в федеральный закон № 258 были внесены изменения, касающиеся закрепления возможности для субъектов естественных монополий, их потребителей, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации обратиться в органы регулирования субъектов естественных монополий для решения в досудебном порядке вопросов, связанных с установлением и применением регулируемых в соответствии с законом цен и тарифов. На сегодняшний день вопросы досудебного регулирования споров и соответствующая компетенция определены Правительством, этим занимается Федеральная служба по тарифам. И, соответственно, примерно год эта функция закреплена за нами.

За Правительством также были закреплены полномочия по определению порядка урегулирования указанных споров, а также по утверждению порядка и пределов участия органов исполнительной власти субъектов регулирования в контроле деятельности субъектов естественных монополий.

Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230 наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями (это к вопросу о

реестре) по определению порядка принятия решений о введении, изменении и прекращении государственного регулирования цен и тарифов и применению методов регулирования, предусмотренных Федеральным законом "О естественных монополиях"; закрепляет за органом по регулированию естественных монополий полномочия определять перечень документов, представляемых для принятия решений по вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, и порядок рассмотрения таких документов; закрепляет за субъектами естественных монополий обязанности по ведению раздельного учета расходов и доходов по видам деятельности, а также полномочия Правительства утверждать порядок ведения указанного раздельного учета.

Соответственно, если говорить более подробно об этих нормах, расшифровывать их содержание, то надо сказать о реестре субъектов естественных монополий. Во исполнение этих норм, которые наделили Правительство соответствующими правами, а это и наши полномочия, мы утвердили в результате довольно длительного обсуждения с коллегами из других федеральных министерств и ведомств на уровне комиссии по административной реформе регламент, я извиняюсь за жаргон, включения и исключения из реестра субъектов естественных монополий, административный регламент. Это то, что было принято в рамках административной реформы.

Соответственно, этот регламент подписан, действует уже почти два года, прошел регистрацию в Минюсте, является публичным нормативным актом, и никаких проблем с этими процедурами и правилами на сегодняшний день нет.

Это я отвечаю на Ваш вопрос, Валентин Ефимович, в части, касающейся неизвестности или известности процедур. Там подробнейшим образом все расписано.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 281, совсем свежий, в котором мы конкретизировали понятие самого субъекта естественной монополии. Может показаться, с одной стороны, что это косметическая конкретизация. С другой стороны, мы этими поправками (я в данном случае говорю в целом про страну, а не только про нас) конкретизировали понятие субъекта естественной монополии. Мы распространили действие закона на все субъекты, ведущие хозяйственную деятельность, а не только на юридические лица. Это позволяло, например, индивидуальным частным предпринимателям заниматься естественной монопольной деятельностью на законных основаниях, уходя из-под норм закона о субъектах естественных монополий, не потому, что они не попали в реестр, реестр носит в значительной степени информативный характер, и есть соответствующее разъяснение Высшего Арбитражного Суда, что вне зависимости от наличия субъекта, если он ведет естественно-монопольную деятельность, в реестре, его деятельность подлежит государственному регулированию. Это нарушение законодательства, если его деятельность не регулируется, я повторяю, вне зависимости от его наличия в реестре.

Если индивидуальный частный предприниматель имел электрические сети, и такая практика по стране начала распространяться, то он выходил из-под действия закона "О естественных монополиях" на совершенно законных основаниях. Это мы ликвидировали.

Мы внесли также дополнения, о чем Анатолий Николаевич уже сказал, связанные с закреплением мер по обеспечению прозрачности и открытости деятельности субъектов естественных монополий, включая определение "перечень сведений о регулируемой деятельности", к

которым должен быть обеспечен доступ. И, соответственно, отфиксировали те полномочия Правительства, которые необходимы в этой части, для того чтобы такого рода стандарты раскрытия информации были отфиксированы.

Кроме этого, закреплены полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля за соблюдением указанных стандартов в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Почему мы это сделали? Это, собственно говоря, большая задача, которую мы перед собой ставили и работали над ней в течение примерно трех лет после выхода Федерального закона "О коммерческой тайне", когда в августе 2004 года все субъекты естественных монополий получили право ставить на любую информацию, которую они направляли, в том числе в органы регулирования, штамп, гриф "Коммерческая тайна".

В этом смысле у нас-то проблем получить информацию, которая может потом быть исследована нормальным, достойным образом при принятии решений, нет, как нет, собственно, и у членов правления. Вы знаете, что ФСТ принимает решения на межведомственном уровне. Я имею в виду правление, состоящее из представителей разных министерств и ведомств, включая и Минэкономразвития, и Федеральную антимонопольную службу, и, соответственно, отраслевые ведомства. Но сделать эти обсуждения публичными, не нарушая закон "О коммерческой тайне", мы, к сожалению, не могли. На сегодняшний день этими поправками, причем, заметим, не только в закон "О естественных монополиях", но и в закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" (абсолютно "зеркальные" нормы в этой части), мы дали возможность органам регулирования не только федерального уровня, но и субъектов Российской Федерации, и органам местного самоуправления (если говорить действительно о коммунальных

организациях, работающих в пределах одного муниципального образования) вводить в итоге ограничения на постановку грифа "Коммерческая тайна" на те материалы, которые должны быть публичными, с тем, чтобы при принятии регуляторных решений потребитель мог посмотреть, если возникнет такое желание, на каком основании приняты те или иные решения, какого рода инвестиционные программы утверждены, какого рода объекты (перечень объектов) входят в эти инвестиционные программы, что произошло за предыдущий период и в каком состоянии находится реализация инвестиционных программ, средства на которые предусмотрены в том числе и в тарифах, оплачиваемых потребителями.

Я посмотрел подготовленные предложения, в этой части у нас позиция с Минэкономразвития всегда была консолидированной – о нецелесообразности разработки нового закона "О естественных монополиях". Это увлекательное действие, но, в общем, главное, чтобы у нас содержательная часть работы за разработкой закона не пропала. Мы говорили о том, что действительно необходимо по ряду позиций, которые прозвучали, дополнительно прорабатывать вопросы, связанные с внесением дополнительных изменений в действующее законодательство.

Но с чем бы я поспорил? Я бы все-таки не переоценивал собственно закон "О естественных монополиях". Иногда звучит фраза, что мы сейчас его допишем или перепишем, и у нас просто полное счастье в стране наступит. Давайте посмотрим на соответствующие рынки и на ту долю на этих рынках, которая приходится на естественно-монопольный сектор, с точки зрения влияния на конечную цену того или иного продукта.

Рынок нефтепродуктов. Естественно-монопольный сектор достаточно понятен, это две компании – "Транснефть" и "Транснефтепродукт", общие платежи в адрес которых, если перевести долю в цене, составляют от 2,5 до примерно 4,5 процента. Я имею в виду

цену на нефтепродукты. Понятно, что в любом случае это важные расходы, но, в общем, эти расходы не являются определяющими, если говорить о цене нефтепродукта на внешнем рынке.

В феврале мы готовили материалы к заседанию по перспективам развития нефтяного комплекса, которое проводил премьер, и прямо посчитали, сколько же предприятия нефтяной отрасли платят за транспорт, транспортируя нефть и нефтепродукты, в целом. Просто прямым подсчетом: взяли доходы ОАО "РЖД" с учетом порожнего пробега, доходы по нефти и нефтепродуктам, включая битум и все производные, доходы "Транснефти", доходы "Транснефтепродукта". Сумма за 2008 год составила 489 млрд. рублей. При этом общий объем только налогов и таможенных платежей, который был уплачен за 2008 год в доходы бюджетов всех уровней, составил примерно 4,7 трлн. рублей. То есть разница примерно 10 процентов только от этой величины. Я сейчас не беру затраты на собственно операционную деятельность, связанную с подъемом цен на нефть, затраты по ее переработке, а также по сбыту нефтепродуктов. Поэтому я все-таки осторожно говорил бы о том, что если мы сейчас все в данной части... Я не говорю, что делать ничего не надо. Просто не надо уповать на переписывание закона "О естественных монополиях" как на палочку-выручалочку, которая спасет мир.

Электроэнергетика. У нас действительно произошло фундаментальное изменение с точки зрения специфики деятельности электроэнергетики, я имею в виду реформирование. Но подчеркну, даже до начала собственно реформы (первая "распаковка" была в 2004 году) в соответствии с законом "О естественных монополиях" естественно-монопольной сферой была только передача электроэнергии, это федеральная сетевая компания и распределительные сетевые компании, а также диспетчирование.

Если посмотреть на плановый, я подчеркиваю, плановый объем товарной выручки на 2008 год или на 2009 год, имея в виду, собственно, все, что собирает с рынка электроэнергетика (посмотрите вот на эту структуру), то мы увидим, что генерация занимает примерно 56–57 процентов в этом объеме выручки; сети, ФСК – на уровне 4,5 процента и распределительные сетевые компании – примерно 26–27 процентов, суммарно 30 от общего объема выручки, которая собирается, от плановой выручки, которая должна собираться электроэнергетикой.

Учитывая, что реформа идет и, к сожалению, цены на конкурентном рынке даже сейчас существенно выше, чем регулируемые тарифы... За прошлый год доля классического естественно-монопольного сектора (то, что определено в законе "О естественных монополиях") составляет порядка 20 процентов от общего объема выручки, я подчеркну, с учетом уже конкурентного сектора, конкурентного рынка электроэнергии.

Немного другая ситуация с газом, в том смысле, что естественно-монопольный сектор в газовой сфере, а это газораспределение и транспортировка газа по магистральным газопроводам "Газпрома" для независимых производителей... Там несколько иная картина в том смысле, что эти цифры по прошлому году были, если взять одинаковую стоимость газа (это немножко некорректно, поскольку независимые организации транспортируют газ на более короткие расстояния, потому что на более длинные с точки зрения обычной коммерции невыгодно транспортировать), но эта цифра при одинаковой цене, я подчеркиваю, сбыта по газу "Газпрома" составляла примерно 58 процентов, по независимому – 30 процентов. Даже в этом случае... Я повторяюсь, потому что "Газпром" "ходит" на более дальние расстояния – в Закавказье, на Ставрополье, в Ростовскую область, в общем, независимых из Западной Сибири вы с трудом найдете... Величина того классического естественно-монопольного сектора (не тогда, когда это внутренние издержки при

продаже газа в группе "Газпром", а классический естественно-монопольный сектор, когда "Газпром" оказывает услуги по транспортировке независимым производителям) – 30 процентов.

Означает ли это, что вопросы, связанные с совершенствованием законодательства о естественных монополиях, являются не важными? Конечно, нет. Иначе мы четыре года последовательно этим не занимались бы и не выступали бы сейчас за необходимость дополнительных изменений, которые должны быть подготовлены в течение текущего года.

Что бы мы считали необходимым в данной части сделать? Повторю, мы все-таки видим, что Федеральный закон "О естественных монополиях" имеет в каком-то смысле самостоятельную природу и самостоятельную область применения.

Что бы мы полагали целесообразным действительно доработать как в части общеконцептуальной, так и в части конкретных поправок, так это обозначить существенно большую роль субъектов Федерации в части регулирования естественно-монопольного сектора, прежде всего распределительных сетей и в части контроля.

На сегодняшний день часть норм такого рода прописана в законодательстве об электроэнергетике, но, по нашему мнению, возможно дополнительное расширение прав субъектов Российской Федерации по отношению к другим региональным инфраструктурам. Нужно ли при этом водоснабжение и водоотведение переводить в разряд классической естественной монополии? Мы пытались на этапе подготовки предложений в федеральный закон № 210 забрать, что называется, у органов местного самоуправления эти полномочия по регулированию водоснабжения и водоотведения на региональный уровень. Считаем абсолютно нецелесообразным забирать вопросы местного значения на федеральный уровень. То есть не дело Федерации регулировать канализацию где-нибудь в поселке в Сибири или на Дальнем Востоке. Это

не только бессмысленно, но и вредно, и порождает избыточные ожидания у потребителей, причем дает необоснованный повод действительно выставлять претензии в адрес федерального Правительства, хотя вопрос уж точно местного, максимум регионального значения.

Вопрос дискуссионный. Неоднократно Совет Федерации и Государственная Дума и коллеги из различных министерств нас поправляли в том, что это ключевой сюжет разграничения федеральных полномочий и полномочий органов местного самоуправления по организации и предоставлению услуг для граждан, как уровня власти, наиболее близкого к потребителю.

Если у нас концептуально меняется подход в этой части, то мы готовы рассмотреть изменения по водоснабжению и водоотведению. Я не уверен, что это нужно делать путем внесения изменений в Федеральный закон "О естественных монополиях". Мы полагали бы целесообразным подумать о внесении изменений в закон о тарифах организаций коммунального комплекса, а также о внесении изменений в соответствующие статьи Жилищного кодекса, где зафиксировано, что как раз эти компетенции (помимо ценовых, это вопросы нормативов, то есть кто устанавливает нормативы в случае отсутствия приборов учета) отнесены на уровень местного самоуправления.

Но я повторяю, что здесь вопрос является крайне чувствительным. И европейские регуляторы в течение последних двух лет выводят регулирование водоснабжения и водоотведения на национальный уровень. Просто национальный уровень в Венгрии – это уровень нашего субъекта Федерации. Просто это большая разница. То есть вывести на уровень субъекта Федерации у нас – это примерно то же самое, что в Евросоюзе вывести на национальный уровень. Они это реально делают, но вопрос о выводе регулирования на уровень всего Евросоюза, я имею в

виду водоснабжение и водоотведение, на сегодняшний день пока не стоит.

Вы знаете, в Европе сейчас достаточно бурно обсуждается третий пакет, касающийся регулирования энергетики и подразумевающий образование неких процедур, по крайней мере не наднационального органа, если говорить о Европейском союзе, или действующего на всей территории Евросоюза. Но вопрос не решен, идет активное обсуждение.

Почему я это хорошо знаю? Я являюсь членом программного комитета по подготовке четвертого всемирного форума по регулированию энергетики, который пройдет (он проходит один раз в три года) осенью текущего года в Афинах (предыдущий проходил в Вашингтоне в 2006 году), и мы в рамках подготовки основных тем для обсуждения на этом форуме, в рамках подготовки программы обсуждали все ключевые тенденции, которые на сегодняшний день обсуждают все регуляторы в мире (органы государственного регулирования, я подчеркиваю, имеется в виду в том числе и их компетенции).

Второе направление по модернизации Федерального закона "О естественных монополиях" (здесь я ни в коем случае не хотел бы вторгаться в компетенцию органов антимонопольного регулирования, поскольку эти полномочия должны быть точно и у них) – это расширение компетенции регуляторов как федерального уровня (я имею в виду наших), так и регионального уровня по проведению конкурентной политики.

Часть такого рода предложений, которые мы в свое время выдвигали, принята. И на сегодняшний день вопросы досудебного урегулирования споров, вопросы контроля за технологическим присоединением... Правительство буквально недавно вот этим постановлением (они совсем свежие), как раз во исполнение норм законов, которые приняты... Этими компетенциями наделены мы в части

Федеральной сетевой компании и, соответственно, региональные органы регулирования (РЭК по-старому), имеется в виду плата за технологическое присоединение к региональным сетевым компаниям.

То есть здесь мы последовательно проводим в течение уже нескольких лет, не хочу сказать многих, но практически с учетом всех изменений, которые каждый год мы готовим и в отраслевое законодательство (я сказал только о Федеральном законе "О естественных монополиях"), и, соответственно, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях... Мы готовим предложения, которые позволяют выстраивать нормальную, эффективную систему государственного регулирования, которая бы учитывала все аспекты проведения, в том числе конкурентной, политики, а не только... Потому что невозможно устанавливать тарифы... И, собственно, мы это сейчас и делаем, если говорить о распределительных сетях или о Федеральной сетевой компании, то, о чем идет разговор, по переводу ФСК на регулирование по методу доходности на вложенный капитал с 2010 года.

Мы сейчас устанавливаем тарифы на передачу, связанные с качеством предоставляемых услуг, точнее, разрабатываем эту методику. То есть мы сейчас говорим о том, что имеет смысл концептуально (вот это точно имеет смысл) переходить от регулирования собственно субъектов естественных монополий к регулированию отношений, возникающих между субъектом естественных монополий и потребителем их услуг. Тогда возникает возможность регуляторным образом формировать определенные стандарты этих взаимоотношений, увязывать (либо в виде штрафов, либо в виде бонусов) соответствующие стимулирующие воздействия по отношению к конкретному субъекту естественных монополий в случае, если он неадекватно, что называется, относится к нуждам потребителя.

Мы начали обсуждать эту тему примерно три года назад, затем отложили ее, учитывая крайнюю сложность, и приняли решение двигаться эволюционным путем, путем последовательных изменений в действующее законодательство, о чем я сказал. Ну, фактически перейти к такому понятию, как универсальность услуги, которая подразумевает, что если я здесь родился и живу в этом месте, то имею право на такой набор услуг по разумным ценам. Это, собственно, та концепция, которая на сегодняшний день есть в странах Евросоюза.

Да, если я хочу пить воду из-под крана, грубо говоря, с примесями серебра или хочу, чтобы вода была дистиллированной, то должен заплатить за это, и я должен заплатить столько, сколько это стоит. Но, повторюсь, если я пользуюсь в каком-то смысле стандартной, универсальной услугой, то она должна быть по разумной цене и разумного качества. И это задача системы регулирования в целом. Повторю, с нашей точки зрения, система регулирования в данном случае должна развиваться исходя из соблюдения принципа сомасштабности, не нужно переводить на федеральный уровень то регулирование, которое должно быть либо на муниципальном уровне, либо на уровне субъекта Российской Федерации. Не нужно регулировать вопросы в якутском улусе, находясь в Москве.

Это ключевой принцип, почему мы за то, чтобы расширить полномочия региональных регуляторов и чтобы субъекты Федерации отвечали за такого рода решения. Это первое.

Второе, кроме сомасштабности, это (я уже об этом говорил) изменение принципа – переход от регулирования собственно субъекта к регулированию отношений, что позволяет учитывать взаимоотношения и потребности как организации, так и потребителя, и в виде штрафов или бонусов стимулировать соответствующее развитие.

И третий краеугольный камень, который должен быть положен в основу функционирования системы регулирования (в этой части мы

начали соответствующую работу по, скажем так, расширению взаимодействия с гражданами-потребителями), – это защита потребителей.

Во всем мире одна из ключевых обязанностей органов регулирования (не в смысле установления заниженных тарифов, а в смысле проведения соответствующей работы с потребителями-гражданами) – защита потребителей, просвещение потребителей, если хотите, это информирование потребителей о том, что было, что происходит и что будет происходить в тех или иных сферах, которые в целом подлежат государственному регулированию.

Еще раз разрешите выразить благодарность за возможность выступить на слушаниях, я готов ответить на вопросы.

В качестве дополнительной информации могу сказать, мы уже просто докладывали, что у нас есть поручение Президента и Председателя Правительства, оно как раз идет следом за программой развития конкуренции... И в этой части Минэкономразвития точно так же является головным ведомством по подготовке концепции государственной тарифно-ценовой политики в инфраструктурных секторах. Соответственно первый драфт этого материала готов.

С нашей стороны соответствующие предложения в Минэкономразвития направлены. Мы обсудили эти предложения в части концепции в Государственной Думе на уровне Комитета по энергетике, соответственно готовы будем обсудить на уровне Комиссии по естественным монополиям, если такого рода возможность нам будет предоставлена. Спасибо огромное, коллеги, за внимание.

Н.И. РЫЖКОВ

Можно вопросы Вам задать? У меня два вопроса.

Первый (может быть, я прослушал Анатолия Николаевича, я на несколько минут выходил), у нас есть классическое определение

естественной монополии, которое дали в 1995 году. Мы так привыкли к этому. Мы в начале заседания говорили об этом, и в Вашем докладе, и в докладе Анатолия Николаевича звучало, что сегодня создались структуры монопольного производства, соответственно, монопольной продажи товаров. Если их регистрировать, то в первом случае – это классические естественные монополии. А как, допустим, регистрировать структуры той же цементной промышленности или производство алюминия? Если будет доказано, что они все-таки монопольно работают в нашей стране, какое название они будут иметь? Вы же регистрируете всё.

С.Г. НОВИКОВ

Нет, Николай Иванович, я уточню. Действительно, Анатолий Николаевич отвечал на этот вопрос.

Первое. Федеральный закон "О естественных монополиях" определяет естественно-монопольные сферы, я бы это назвал, инфраструктуры, фактически федерального значения. Есть блок отраслевого законодательства, связанный с регулированием в тех или иных сферах, который вводит государственное регулирование тарифов, например, или оптовых цен, если говорить о газе. Оптовые цены на газ – это не естественно-монопольная сфера, это закон о газоснабжении. Другими словами, есть другой большой равноправный по объему блок – набор отраслевых законов, которые вводят государственное регулирование в тех или иных сферах. Мы считаем, что он вполне законен. Конечно, в любом случае необходима гармонизация, законы не должны противоречить друг другу, но не нужно все переписывать в один закон, иначе это просто работа ради работы.

И третий блок – это законодательство о защите конкуренции. В данном случае мы говорим о том, что есть сферы деятельности, есть рынок, на котором должны быть установлены рыночные правила, но он по

каким-то причинам на сегодняшний день находится не в естественно-монопольном, а в монопольном состоянии.

Эти причины известны или не известны, дело не в этом. Есть целый набор процедур у Федеральной антимонопольной службы, что с этим можно сделать. Есть целый набор реестров, которые ведутся по доминирующим положениям на соответствующих товарных рынках. Есть целый набор инструментов по штрафам, которые могут, с нашей точки зрения (я не имею в виду только Федеральную службу по тарифам, но это и ФАС, и любое министерство), привести в чувство в данном случае любого монополиста.

Мне кажется, что здесь не требуется вводить "цементников" в некую федеральную сетевую инфраструктуру, поскольку они реально к ней не относятся. Законодательство о защите конкуренции вполне справляется и должно с ними разобраться.

Н.И. РЫЖКОВ

Насчет "справляется", я думаю, Вы большой оптимист. Анатолий Николаевич, правда, здесь нам приводил цифры, сколько цемент стоил в начале прошлого года и сколько в декабре. Анатолий Николаевич, а Вы посмотрите, сколько в марте будет.

В декабре уже прекратили строительство в стране. Сегодня никто не строит, все остановилось, скоро цемент будет совсем бросовый.

Честно говоря, я не понял, почему Вы считаете, что для таких монополистов производства есть закон, который все регулирует. На наш взгляд, это не совсем так. Если бы он всё регулировал, такого подъема цен на цемент, который был, не было бы, а мы знаем, какие цены были на цемент 3–4 года назад, какие цены на цемент были, когда госпожа Батурина, и мы знаем, какие цены, когда "Евроцемент"... Мы же живем не в отрыве от действительности, мы знаем, какие цены. Вы говорите, что все это можно отрегулировать. Пожалуйста, мы просто Вам подсказываем, что

все-таки в определенных условиях, если эта компания, структура так выросла, пусть она поживет по законам естественных монополий. Как только она расчленился, мы тут же пожмем руку, пусть они конкурируют между собой. Почему Вы их защищаете, непонятно.

С.Г. НОВИКОВ

Николай Иванович, я их не защищаю, я говорю о том, что, с нашей точки зрения, в рамках действующего законодательства о защите конкуренции без изменения законодательства о естественных монополиях есть все инструменты для того, чтобы, как хотите это назовите, привести в чувство, отрегулировать, вылечить любую структуру, которая занимает монопольное или доминирующее положение, и каких-то дополнительных изменений в Федеральный закон "О естественных монополиях" в этой части не требуется.

Н.И. РЫЖКОВ

Тогда получается, что и Вы, и Ваши коллеги просто не используете те законы, которые есть. Если всё есть, почему тогда так происходит?

Второй вопрос, который Анатолий Николаевич затрагивал, да и Вы сейчас рассказывали относительно электроэнергетики, что провода и продажа электроэнергии, диспетчирование в сумме составляют 30 процентов.

С.Г. НОВИКОВ

Плановая цифра, и реально где-то 20...

Н.И. РЫЖКОВ

30 процентов. Мне не понятно, почему с 1 января этого года все сидящие в этом зале получили уведомление и не только получили уведомление, а начали платить за электроэнергию на 25 процентов больше, чем они платили в декабре. Что это? Что произошло, если все понятно? Я, например, не понимаю, Вы говорите, что 30 процентов – это

только монополия, 70 процентов – это уже не монополия, это генерирующие мощности, они конкурируют.

С.Г. НОВИКОВ

Вы сейчас говорите о населении или о всех потребителях, включая промышленность и сельское хозяйство?

Н.И. РЫЖКОВ

Может быть, все-таки надо разобраться, Сергей Геннадьевич? Мы же газеты тоже читаем.

С.Г. НОВИКОВ

Вы мне сейчас задаете вопрос о населении или обо всех?

Н.И. РЫЖКОВ

Нет, я говорю об электроэнергии.

С.Г. НОВИКОВ

Об электроэнергии для населения или для всех потребителей? Просто ответы разные.

Н.И. РЫЖКОВ

Я говорю о населении.

С.Г. НОВИКОВ

В среднем тариф на электроэнергию для населения в Российской Федерации в прошлом году составлял примерно 1 рубль 69 копеек с разной, достаточно жесткой дифференциацией по стране, что, с нашей точки зрения, является не вполне справедливым, и мы предлагали достаточно жестким образом сравнять эти тарифы. К сожалению, наши предложения не были в полном объеме поддержаны. Но разница довольно приличная: примерно от 46 копеек в Иркутской области до более чем 3 рублей на Сахалине. Еще больше было бы на Камчатке, но там отдельная программа, связанная со снижением уровня тарифа как для населения, так и для всех потребителей, включая промышленные предприятия, за счет субсидирования из федерального бюджета. Поэтому

после субсидирования там тариф в прошлом году был меньше 2 рублей 50 копеек, даже был снижен, по сравнению с предыдущими периодами. При такого рода цифрах, как я сказал, в среднем по стране 1 рубль 69 копеек, объем перекрестного субсидирования, имеется в виду тот объем средств, которые сельское хозяйство, промышленность платят за население, по прошлому году, с учетом наличия последней мили (это когда часть сетей высокого напряжения передана в аренду, и вообще крупные предприятия, которые сидят на мощности в 220–330 киловольт, переданы в аренду распределенным сетевым компаниям) составлял 140 млрд. рублей.

Если бы на сегодняшний день, точнее, по условиям прошлого года мы говорили об экономически обоснованном тарифе для населения, мы должны были бы говорить о тарифе примерно 4 рубля. Можно посмотреть достаточно простые сравнения: вы вспомните, сколько стоила электроэнергия в советские времена, – 4 копейки. Вы вспомните...

Н.И. РЫЖКОВ

А в сельском хозяйстве 1 копейку.

С.Г. НОВИКОВ

В сельском хозяйстве 1 копейку. Вы вспомните, сколько стоила...

Еще раз повторю: Вы меня про население спросили или про всех остальных? Это абсолютно разные подходы к регулированию, которые приняты на уровне Правительства. То есть в этой части было принято решение о, что называется, преимущественном развитии (оно не вчера и не позавчера было принято) системы адресных субсидий, поскольку платеж за электроэнергию в чистом виде составляет, если вы посмотрите жировки, которые люди получают в среднем по стране, 5–7 процентов. Основной платеж, который вы платите, – это стоимость тепловой энергии. Я сейчас говорю про коммунальные услуги, если вы посмотрите на размер платежа за жилищные услуги, то раньше, например три года назад, он составлял порядка 30 процентов, после образования управляющих

компаний размер платежа за жилищные услуги доходит до 50 процентов. Субсидировать нужно не дешевыми тарифами по одной составляющей, а соответствующими доходами, и если человек не может платить (я в данном случае говорю не об электроэнергии, а о всем спектре жилищно-коммунальных услуг), то должна работать система адресных субсидий, которая должна в итоге обеспечивать приемлемый уровень платежа.

Есть ли здесь определенные недоработки? Конечно, есть. Не буду называть фамилию, просто приведу пример, недавно один из губернаторов рассказал о том, что он сделал (он не очень давно назначен губернатором).

Первое, там, где нет рынка жилья, где невозможно в небольших поселках (территориально это почти Дальнем Востоке) поменять жилье на жилье меньшей площади, он увеличил в пределах собственных полномочий объем социальной нормы жилья для отдельных домохозяйств до 80 кв. метров, то есть на ту площадь, на которую может начисляться адресная субсидия. Не 33 метра, а 80! Это означает, что одинокий пенсионер, который до этого года вообще не мог получить субсидию, поскольку просто по критериям, по метражу его жилье не подходило, и который мог получить субсидию только на 30 метров, а за остальные 50 должен был платить по полной программе, теперь имеет возможность получить субсидию на все 80 метров.

Второе, достаточно ли этого с точки зрения начисления субсидий? Вообще говоря, нет. Одна коммунальная услуга – электроэнергия, но в соответствии с Жилищным кодексом поставка твердого топлива (дрова, уголь или торф) тоже относится к тем коммунальным услугам, которые могут быть компенсированы за счет системы адресных субсидий. Почему человек, проживающий один в этом доме, не может обратиться?.. Просто никто не может подтвердить, что он эти три или пять машин дров купил на следующую зиму.

Н.И. РЫЖКОВ

Сергей Геннадьевич, я так понял, правильно сделали, что на 25 процентов подняли...

С.Г. НОВИКОВ

Николай Иванович, можно еще одну минуту? Это на самом деле интересно. Он заставил органы местного самоуправления обеспечить в каждом муниципальном образовании представительство человека, который выписывает справки этим бабушкам и дедушкам. И тогда эта справка и платежка за электроэнергию – достаточный набор документов, чтобы получить субсидию.

Н.И. РЫЖКОВ

Его к прокурору еще не потащили?

С.Г. НОВИКОВ

Это законно.

Н.И. РЫЖКОВ

Потащат.

С.Г. НОВИКОВ

Это законно.

Н.И. РЫЖКОВ

Закон региональный?

С.Г. НОВИКОВ

Это соответствует федеральному закону. На сегодняшний день была одна норма, и такое решение Председателем Правительства было принято, и Минрегион готовит соответствующее постановление об исключении норматива 22 процента (Вы знаете, о чем я говорю) из формулы расчета межбюджетных трансфертов, учитывая расчет финансовой помощи, федеральный бюджет, бюджет субъекта Федерации. Это не означает, что появятся дополнительные деньги, по крайней мере не

появляется отрицательного экономического эффекта – не развивать систему адресных субсидий, и это крайне важно, я считаю.

Н.И. РЫЖКОВ

Хорошо, Сергей Геннадьевич, спасибо, и все-таки последнее. Люди читают газеты, смотрят телевизор, слушают радио, сейчас свобода слова, обо всём говорят. Когда Вы объясняете, что 25 процентов... Это правильно, надо аплодировать за то, что вы так поступаете.

Но спрашивают, кто субсидирует, кто оплачивает, кто содержит, допустим, команду "Зенит" или какую-то другую футбольную или хоккейную команду. Известно, что во время Великой депрессии 1929–1933 годов многие покончили жизнь самоубийством. Кто-нибудь у нас сегодня (когда мы оказываем из государственного бюджета помощь крупняку, я жаргонно выражаюсь) продал хоть один свой катер, хоть один дворец? Кто-нибудь продал или нет? Значит, живут нормально.

С.Г. НОВИКОВ

Николай Иванович, я так понимаю, что это не было вопросом, на который надо отвечать. Я сейчас думаю, как ответить, но я не аплодирую по поводу... *(Говорят одновременно.)*

Н.И. РЫЖКОВ

Сергей Геннадьевич, мы тебя очень уважаем, ты грамотный человек, но не пудри ты нам мозги, ради бога. *(Смех в зале.)* Ты пойми, мы ездим в регионы, там не так разговаривают, как мы с вами разговариваем, там разговаривают совершенно по-другому. Поэтому мы трансформируем более такой лояльный разговор... Спасибо.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

К Сергею Геннадьевичу Новикову есть вопросы?

Вячеслав Александрович Новиков, пожалуйста.

В.А. НОВИКОВ

В свое время, и Вы об этом хорошо знаете, РАО "ЕЭС России" провело исследование, связанное с ликвидацией перекрестного субсидирования. Результат этого исследования следующий. Это переход минимум пять лет, чтобы не было социального взрыва, а для Бурятии это... Поэтому была создана следующая конструкция: поскольку из бюджета это невозможно сделать (с тем чтобы не доводить людей до того, о чем Николай Иванович говорил), необходимо создать некий целевой фонд, который все равно забирает у предприятий эти средства, и через него осуществлять дотирование.

Потому что, вы прекрасно понимаете, никто, особенно сейчас, никаких денег, если мы уберем 22, в регионы не выделит. Регионы будут болтаться в тех же 22, а если еще убрать, то вообще 30 сделаем...

С.Г. НОВИКОВ

Нет, 22 не убирается, это максимум... Больше 22 все равно нельзя, можно меньше.

В.А. НОВИКОВ

Так и сейчас можно меньше... В Москве, пожалуйста, 10.

С.Г. НОВИКОВ

Москва не является "реципиентом", Москва – "донор". По всем регионам-"донорам" 22 не действует. Поэтому есть шкала в Липецке, Татарстане, Москве. Вячеслав Александрович, поверьте, я знаю, о чем говорю.

В.А. НОВИКОВ

Я понимаю. Вы понимаете, что бюджетных денег не хватит?

С.Г. НОВИКОВ

Я готов ответить на вопрос, который Вы сейчас задали...

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Коллеги, мы отклоняемся от темы.

С.Г. НОВИКОВ

Просто тема действительно важная. Мы на самом деле говорим о неналоговом сборе. О том, что в свое время предлагало РАО "ЕЭС России" (по-моему, это был 2004-й или 2005 год), по ряду причин не удалось договориться, и срок пять – семь лет оказался крайне оптимистичным. Пять лет прошло, а мы увеличили объем перекрестного субсидирования в стране. Раньше оценки были на уровне 60–80 миллиардов, по прошлому году, я уже сказал, – 140. В этом смысле ситуация не улучшается как раз потому, что в течение ряда лет, в том числе и предыдущих, мы население индексировали либо на уровне, либо фактически ниже, чем росли цены на электроэнергию для всех остальных потребителей. То есть у нас для сельхозтоваропроизводителей, для промышленности цены росли (я про цены говорю, не про тарифы) опережающим образом по сравнению с ценами для населения в прошлом и позапрошлом годах.

На самом деле в этом году ситуация примерно такая же. С учетом регулируемой цены в 19 процентов для промышленности (точнее, тарифа) цена в среднем с учетом либерализованного рынка, мы думаем, по этому году вырастет на... По предыдущим прогнозам на 26 процентов, что уже больше 25, примерно в этом же диапазоне, наверное, и будет.

В этом смысле против ли мы закона о неналоговом сборе? Конечно, нет. Другое дело, что Минэкономразвития (у него есть соответствующее поручение) сделал серьезную реновацию этого закона и разослал на согласование всем министерствам и ведомствам. Первый драфт был еще, наверное, в августе прошлого года. Просто, к сожалению, нас догнало всё то, что догнало, с августа... И на сегодняшний день такого рода легализация дополнительных денег, которые нужно теперь уже не в режиме такой, что называется, не вполне прозрачной картинке по "перекрестке", вообще законным образом... И у бизнеса есть опасение, что навсегда отбирать на уровне федерального закона или исходя из норм федерального закона...

Сейчас мы уже ощущаем, что такого рода, как мы думали, законодательное оформление существующего феномена начинает наталкиваться на серьезное сопротивление, поскольку многие видят в этом попытку легализации "перекрестки" через такого рода инструмент на долгие годы. То есть мы сейчас просто говорим о разных вещах. Мы абсолютно с вами согласны в том, что вопрос перекрестного субсидирования в электроэнергетике на сегодняшний день вообще является ключевым из нерешенных. Более того, я скажу жестко: вообще вся реформа электроэнергетики с развитием рыночных отношений становится бессмысленной. Через год, считайте, либерализация рынка будет уже 60 процентов, если мы проблему "перекрестки" не решим тем или иным образом, потому что уже сейчас у вас население регулируется, а все остальные потребители, включая и промышленность, и сельское хозяйство, и всех бюджетников, весь комбытсектор, платят за те отклонения, которые порождаются населением.

С учетом того, что либерализация рынка поставок электроэнергии населению не произойдет по крайней мере до 2015 года (такое решение принято), нам всем, конечно, нужно серьезно подумать над модификацией самого рынка электроэнергии, с тем чтобы по крайней мере обеспечить регулируемые поставки в этот сектор, не увеличивая еще дополнительно нагрузку на других потребителей, которые и так ее несут, а в нынешних условиях, в общем, совсем не готовы ее нести.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Сергей Геннадьевич, Вы совсем уже ушли от темы, давайте мы дискуссию о межбюджетных отношениях прекратим и все-таки возвратимся к нашей теме. Спасибо, Сергей Геннадьевич, за очень подробные ответы и очень подробный доклад. Не со всем, о чем Вы сказали, конечно, можно согласиться, но дискуссия она и есть дискуссия. Видимо, у нас такая страна, что законы есть, все можно делать, но почему-

то никак не получается. Мы видим и цемент, и топливозаправочные комплексы, и бензин на заправках, и продукты в магазинах. Пока все есть, но как-то не получается...

Это отдельный спор по теме доклада, Сергей Геннадьевич нам свою точку зрения высказал. Я прошу остальных докладчиков немного сократить свои выступления, чтобы нам хотя бы до 17 часов уложиться. Сейчас предлагаю выступить Лapidусу Борису Моисеевичу, старшему вице-президенту открытого акционерного общества "Российские железные дороги".

Б.М. ЛАПИДУС

Уважаемые участники парламентских слушаний! Я буду краток. Наверное, 15 лет функционирования Федерального закона "О естественных монополиях" сами говорят о том, что закон был принят обоснованно и этот закон работает. Я хотел бы расставить акценты над тем, как он работает с точки зрения субъекта естественной монополии.

Прежде всего, за это время, за 14 лет работы закона, индексы роста тарифов на перевозки грузов на одну треть отстают от индексов роста цен в промышленности. То есть с точки зрения ограничений закон сработал нормально. Для общества, для государства, для потребителей закон сработал нормально. И, наверное, это одна из главных целей собственно государственного регулирования.

Вторая сторона вопроса, с точки зрения субъекта регулирования... Позволил ли этот закон субъекту регулирования развиваться адекватно развитию конкурентного рынка, отраслей промышленности, которые требуют все большего улучшения качества обслуживания? Здесь однозначно положительного ответа дать нельзя. Потому что мы знаем, что парк вагонов, локомотивов изношен, что новые технические средства закупались в этот период крайне ограниченно, что многие, если не большинство руководителей субъектов Федерации, требуют

дополнительного развития сети, строительства обходов вокруг субъектов или крупных центров, строительства железнодорожных подъездных путей к новым месторождениям, заводам, фабрикам, культурным центрам, центрам рекреации и так далее. Выполняется ли это? Нет, не выполняется.

Таким образом, можно констатировать, что закон "О естественных монополиях" пока не является комплексным инструментом регулирования естественной монополии, а является лишь ограничивающим инструментом. При этом в законе очень подробно расписаны права органов регулирования, инструменты, которые они должны применять. Но вместе с тем задачи, связанные с гармоничным развитием сферы, отнесенной к естественной монополии, в этом законе не прописаны. Поэтому сама постановка вопроса с точки зрения улучшения этого закона, его модернизации (тут несколько новых терминов я услышал на эту тему, как называется процесс улучшения содержания законов и их работоспособности) обоснованна. И это очень хорошо, что сегодня проходят парламентские слушания, заостряющие внимание на необходимости улучшения этого законодательства.

Что касается конкретного содержания закона, нам кажется, нужно прежде всего пересмотреть отнесение к сфере естественных монополий железнодорожных перевозок, потому что в статье 4 в этом же законе уточняется, что к сфере естественных монополий (не буду зачитывать, чтобы не тратить время, но все знают) по решениям Правительства должны относиться инфраструктурные мощности, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта. Поэтому в самих формулировках этого закона есть противоречия, которые мы уже сегодня ощущаем, потому что понятие "железнодорожные перевозки" требует не только уточнения, но и диверсификации. Железнодорожная перевозка является элементом развития рынка, который сегодня уточняется, и вытекающие из этого последствия могут задеть не только компанию

"Российские железные дороги", относящуюся сегодня к субъектам естественных монополий, но и других потенциальных перевозчиков, которые когда-то у нас обязательно возникнут. Поэтому более точным является, конечно, отнесение к сфере естественных монополий железнодорожной инфраструктуры. Более того, не всей инфраструктуры, а только инфраструктуры, находящейся там, где нет конкурентного рынка и где эта инфраструктура не работает на рынке с другими видами транспорта. Как можно отнести железнодорожную инфраструктуру к естественной монополии при перевозках транзитных грузов с азиатского рынка на европейский, где мы занимаем 2 процента в перевозках, а остальное перевозится морским транспортом? Тем не менее компания "Российские железные дороги" не имеет практически никакой возможности реагировать на конъюнктуру рынка в этой сфере. И те усилия, которые мы прикладываем к развитию российского сухопутного моста, или евроазиатского железнодорожного моста, существенно ограничиваются этими жесткими нерыночными методами регулирования.

Другие сферы, которые могут и должны быть выделены, – это перевозки нефтепродуктов параллельно нефтепроводам, здесь тоже инфраструктурная и вагонная составляющие должны быть выведены из сферы естественных монополий и регулироваться в соответствии с законодательством о конкуренции.

Эти два примера говорят о том, что закон требует уточнения с точки зрения развития рыночных инструментов, рыночных возможностей. Кстати говоря, в этой же статье 4 записано, что не допускается сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Сама формулировка говорит о том, что процесс развития конкурентного рынка предусматривался, но, подчеркиваю, уже сегодня есть сегменты этого рынка, которые развиты более чем достаточно (и там

нет не только монопольного, но и доминирующего положения "Российских железных дорог") и которые требуют наличия инструмента принятия более быстрого решения по дерегулированию этих перевозок. Поэтому, на наш взгляд, с учетом этих серьезных возможностей улучшения законодательства нужно в несколько этапов прежде всего дерегулировать те сегменты, в которых уже есть внутриотраслевая конкуренция, то есть конкуренция между железнодорожными перевозками с использованием подвижного состава, прежде всего вагонов, разных владельцев. В этом направлении работа ведется, и она связана в том числе и с реформой, с созданием операторских компаний. Это первое.

Второе. Это должна быть работа по дерегулированию деятельности по железнодорожным перевозкам как естественной монополии в тех сегментах, где существует межвидовая конкуренция.

Два сегмента я обозначил, но, поверьте, точно такими же сегментами являются перевозки контейнеров на расстояние до 2–3 тыс. километров, где по железной дороге перевозится менее 25 процентов контейнеров, существенно меньше 25 процентов, а в основном они перевозятся автомобильным транспортом. Эта проблема для железнодорожного транспорта будет усугубляться в связи с принятием решений о строительстве автомобильных дорог, в том числе частных или, точнее, платных, автомобильных дорог. Здесь модернизация законодательства должна быть тоже актуализирована с учетом развития конкуренции в сфере не только железнодорожного транспорта, но и на всем транспортном рынке. Спасибо за внимание.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Спасибо за краткость, Борис Моисеевич.

С.Г. НОВИКОВ

Можно вопрос?

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Вопрос? Но мы уже выходим за рамки регламента... Один вопрос, пожалуйста.

С.Г. НОВИКОВ

Борис Моисеевич, с точки зрения последствий Ваших предложений, как Вы думаете, уменьшатся совокупные транспортные затраты грузоотправителей при реализации Ваших предложений или увеличатся?

Б.М. ЛАПИДУС

Уменьшатся, однозначно.

С.Г. НОВИКОВ

Если их реализовать в тех условиях, которые мы имеем на сегодняшний день?

Б.М. ЛАПИДУС

Сергей Геннадьевич, мы говорим о тех перевозках, в которых железнодорожный транспорт не только не является монополистом, но и не доминирует.

С.Г. НОВИКОВ

Так уменьшатся или увеличатся?

Б.М. ЛАПИДУС

Уменьшатся, однозначно. Я ответил.

С.Г. НОВИКОВ

Хорошо. Я услышал ответ. Спасибо.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Спасибо, Борис Моисеевич.

Следующий выступающий – Саакян Юрий Завенович, генеральный директор Института проблем естественных монополий. Подготовиться Виктору Германовичу Семенову, президенту некоммерческого партнерства "Российское теплоснабжение".

Ю.З. СААКЯН

Я не соглашусь с некоторыми из выступавших в том, что Федеральный закон "О естественных монополиях" не является базовым. На мой взгляд, он – один из базовых, и определение самого понятия "естественные монополии" в нем должно быть универсальным и отражающим долгосрочную принципиальную необходимость государственного регулирования.

Однако в России, в том числе и по ходу реформирования отдельных естественных монополий, закон неоднократно видоизменялся в соответствии с тем, как изменялся взгляд государства на принципы регулирования тех или иных видов деятельности. На настоящий момент в России, как и в большинстве стран мира, реформы затронули в той или иной степени и транспорт, и связь, и электроэнергетику, и газовую отрасль. Поэтому границы этой либерализации в каждой конкретной отрасли разные и разные результаты.

В российском законодательстве естественно-монопольный сегмент почему-то сведен до минимума, до инфраструктурной составляющей. Однако в реальности границы рынка (а под границами рынка надо понимать некий определенный предел для либерализации) в каждой из регулируемых отраслей разные. На наш взгляд, именно несовершенство и необоснованность выбора этих границ объекта регулирования, отсутствие методологии выделения самого естественно-монопольного сегмента приводят в дальнейшем к выбору неоптимальных инструментов регулирования и непониманию четкого направления их реформирования. Очевидно, что необходимость государственного регулирования не ограничивается и не должна ограничиваться только регулированием инфраструктурного сегмента.

Несмотря на то, что в законе перечислены виды деятельности, которые являются естественно-монопольными, тем не менее в статье 3 содержится определение естественной монополии или, точнее, ее

признаки. Здесь естественная монополия определяется как состояние товарного рынка со следующими признаками, первый – это наличие неких технологических особенностей производства товара, которые выражаются в снижении издержек при увеличении объемов производства и делают эффективным удовлетворение спроса на этот товар в условиях отсутствия конкуренции. И второй признак – это отсутствие товаров, способных послужить заменителем для товаров, которые производятся субъектом естественной монополии.

Это определение довольно часто подвергается критике, смысл которой сводится к следующему. Во-первых, оно не отражает объективную необходимость государственного регулирования естественных монополий. Во-вторых, оно не отражает особую значимость для общества и государства этих естественно-монопольных отраслей. В-третьих, оно не отражает состояние естественной монополии как все-таки определенной отрасли экономики, потому что нет перехода от термина "состояние" к терминам "отрасль экономики", "вид деятельности", "сфера деятельности" и так далее.

На наш взгляд, рассматривать естественную монополию как состояние рынка нельзя, потому что отношения, которые возникают при обращении определенного товара, не включают в себя иные отношения, которые неминуемо возникают в естественно-монопольной отрасли. Более того, есть ощущение, что закрепленное в законодательстве понятие "естественная монополия" основано даже не на экономическом анализе, а исключительно на соображениях целесообразности применения государственного регулирования, что абсолютно недопустимо. Выделение именно тех отраслей, которые перечислены в законе, никак не обосновано, и в этот список часто вносятся изменения. Произвольность включения (или исключения) тех или иных отраслей в этот список говорит о непонимании направления реформ соответствующих отраслей

экономики. Тем самым закон противоречит логике юриспруденции. Вместо того чтобы сначала определить объект регулирования, а потом под него подвести нормативно-правовую базу, закон написан фактически под императивно выбранные сферы экономической деятельности. Другими словами, если мы сейчас из этого закона уберем определение естественной монополии как объекта регулирования, то его юридическая суть несколько не изменится.

Выделяя из какой-то отрасли отдельные сферы деятельности, называя их естественно-монопольными, закон совершенно забывает обо всей совокупности отношений, которые существуют в этой отрасли в целом. При этом в законодательстве наметилась тенденция считать естественной монополией только ядро соответствующей отрасли. Отсюда и неоднократные попытки искусственно ограничить сферу государственного регулирования естественно-монопольных отраслей в целом.

Кроме того, закон, как уже здесь говорилось, противоречит и ряду отраслевых законов. В частности, если посмотреть закон о газоснабжении, то Федеральный закон "О естественных монополиях" содержит понятие инфраструктуры, а номинального понятия инфраструктуры как таковой в законодательной базе газовой отрасли просто не существует.

В Федеральном законе "О газоснабжении в Российской Федерации" используется термин "федеральная система газоснабжения", в которую, с точки зрения этого закона, входят единая система газоснабжения, региональные системы, местные газораспределительные системы и все газодобывающие активы на территории России. Иначе говоря, система газоснабжения охватывает собой всю полноту газовой отрасли России и все звенья ее технологической цепи. Тем самым в законе о газоснабжении зафиксирована технологическая неразрывность и взаимосвязь всего производственного комплекса газовой отрасли, а в законе "О

естественных монополиях" говорится, что естественной монополией является только транспортировка газа по трубопроводам.

В электроэнергетике естественно-монопольными видами деятельности признаются, как здесь неоднократно говорилось, только услуги по передаче электрической и тепловой энергии и услуги по оперативно-диспетчерскому управлению. Но парадокс состоит в том, что практически весь массив нормативно-правовых актов в области электроэнергетики нацелен не на регулирование именно этих двух видов деятельности, а на регулирование взаимоотношений между различными сферами самой отрасли электроэнергетики – и производством, и передачей, и оперативно-диспетчерскими услугами, оптовой и розничной торговлей электроэнергией и мощностью. Таким образом, государственное регулирование направлено на установление правил взаимодействия различных видов деятельности в рамках одной отрасли – электроэнергетики.

Мы считаем, что причиной несовершенства законодательства являются не столько отдельные несогласованные моменты нормативно-правовой базы, сколько отсутствие единого подхода к самому определению понятия "естественная монополия" и, как следствие, отсутствие понимания целей регулирования и реформирования.

На наш взгляд, методология выделения естественных монополий должна быть основана на идентификации таких секторов в рамках многопродуктовой отрасли, где конкуренция невозможна или неэффективна. Это мы будем называть в дальнейшем границами рынка, среди которых четко нужно выделять экономические, технологические, социальные и стратегические. Сегодняшнее определение естественной монополии сформулировано исключительно с учетом экономических границ, но без учета других границ рынка.

Сугубо экономический подход без учета специфики отраслей абсолютно не отражает суть естественной монополии и ее роль в развитии общества. Тотальная либерализация является такой же крайностью, как и плановая экономика. И чисто экономический принцип идентификации естественно-монопольного сектора является основным недостатком и современной теоретической парадигмы, и того самого определения естественной монополии, которое содержится в законодательстве.

Рассмотрим на примере электроэнергетики технологические границы рынка. Считаю, что они определяются объективной невозможностью существования конкуренции вследствие технико-производственных особенностей отрасли. В каждой инфраструктурной отрасли эти технологические границы будут выделяться по-разному в силу самих технологических особенностей отрасли. Но их идентификация позволяет ответить на вопрос: должно ли прямое государственное регулирование ограничиваться только инфраструктурным сегментом или границы свободного рынка должны быть значительно сужены?

Итак, какие же есть противоречия экономического и технологического подходов к определению границ рынка на примере электроэнергетики?

Противоречие первое касается равновесной цены на электроэнергию. Несмотря на то, что в нашей нормативной правовой базе цена, складывающаяся на рынке, называется равновесной, в реальности это маржинальная цена, то есть цена самой дорогой станции. Это приводит к формированию цены для потребителей на уровне самой дорогой станции и получению более дешевыми производителями необоснованных сверхприбылей.

Необходимо признать, что и маржинальный принцип ценообразования имеет право на существование, но только в условиях значительного профицита генерирующих мощностей. В России на данный

момент ситуация такова, что профицита мощностей нет, даже несмотря на кризис. Причем формирование на рынке электроэнергетики немаржинальных цен без тарифного регулирования практически невозможно, так как разница в себестоимости выработки электроэнергии зависит не только и не столько от эффективности работы станции, сколько от объективных технологических особенностей различных электростанций, это и тип энергоблока, и вид топлива и так далее.

Второе противоречие касается самого факта наличия конкуренции или возможности конкуренции между производителями, так как электростанции различных типов не конкурируют, а дополняют друг друга в соответствии с графиком нагрузки.

Возьмем крайние примеры – атомная и гидроаккумулирующая станции. При этом атомная обеспечивает базовую генерацию, а ГАЭС – пиковую. В условиях конкуренции ГАЭС может стать лучшим спекулянтом на рынке, покупая электроэнергию по низким ценам, аккумулируя и продавая на пике по высоким, при этом ничего не производя.

Третье противоречие состоит в том, что при неэластичности спроса и предложения конкуренции вообще быть не может. В электроэнергетике ни спрос, ни предложение фактически неэластичны по цене, особенно в краткосрочной перспективе, например, как на рынке на сутки вперед, где заявки подаются за день, что определяется невозможностью хранения электроэнергии, низкой маневренностью генераторов и нерентабельностью низкой загрузки мощностей у производителей.

Равновесная цена на рынке складывается как отражение сезонных и суточных тенденций, а не реальных флуктуаций спроса. Это отчетливо видно на суточных графиках торгов, где даны объемы покупки электроэнергии и индекс равновесных цен по ценовой зоне Европы и Урала во второй неделе сентября. Период в данном случае был выбран произвольно. Поверьте, что эта закономерность соблюдается.

Хорошо видно, что в каждом из четырех случаев кривая цен – это классическая кривая суточного графика нагрузки, которая, соответственно, коррелируется с объемом спроса, когда спрос ведет себя стандартно, и никак не коррелируется с непредсказуемыми флуктуациями. Такое поведение цены и спроса говорит о том, что рыночные механизмы на рынке электроэнергии практически не работают.

Конечно, любой рынок спекулятивен, но рынок электроэнергии в силу своей специфики в этом отношении фактически не защищен и особенно уязвим. Если изучить опыт зарубежных стран, вставших на путь либерализации намного раньше, с развитием рынка доля спекуляции только увеличивается. Так, на самом старом и самом авторитетном спотовом рынке электроэнергии Nord Pool в 2008 году объем финансовых договоров в 10 раз превышал физический объем проданной электроэнергии, каждый киловатт-час перепродавался 10 раз.

Это нормально, это совершенно показательно для обычной товарной биржи. Но, например, если на нефтяной бирже потребители и производители могут реагировать на спекуляции, создавать резервы продукции, то в электроэнергетике, где рынок не имеет ничего общего с поставками электроэнергии как таковой, где такие инструменты отсутствуют, хранить электроэнергию нельзя.

Таким образом, существование конкурентного рынка электроэнергии является мифом. Существует псевдорынок, где возможно лишь поддерживать иллюзию конкуренции. Кстати, по поводу цены 4 рубля для потребителей мне, честно говоря, странно, как это так происходит. Все первичные энергоносители мы производим. У нас нет практически ни экспорта, ни импорта. Почему же тогда у нас нормальная цена на электроэнергию, справедливая, оказывается выше, чем в европейских странах, которые покупают у нас газ для того, чтобы

производить электроэнергию? Более того, мы продаем в Финляндию электроэнергию гораздо дешевле, чем 4 рубля за киловатт-час.

И, наконец, четвертое противоречие. Естественным ограничителем конкуренции на рынке электроэнергии среди поставщиков являются сетевые инфраструктурные компании и территориальные масштабы энергосистемы. Относительно недавно, насколько мне известно, Федеральная антимонопольная служба пересмотрела масштабы границ для антимонопольного регулирования в электроэнергетике. И определены они были именно исходя из технологических особенностей функционирования единой энергосистемы, по зонам свободного перетока мощностей, где отсутствуют инфраструктурные ограничения для конкуренции на рынке электроэнергии. Однако даже отсутствие технологических границ для конкуренции не означает наличие конкуренции. Во всех зонах свободного перетока превышен установленный в Федеральном законе "Об электроэнергетике" порог доминирования в 20 процентов, то есть к любой из соответствующих компаний могут применяться меры антимонопольного регулирования. Эти противоречия показывают, что необходимо в соответствии с технологическими границами рынка более ответственно определять объект регулирования в электроэнергетике, где так или иначе ключевым обязано оставаться тарифное регулирование, а антимонопольное должно являться его неизбежным и логическим дополнением.

А сейчас с целью экономии времени прокрутите, пожалуйста, два слайда. Там рассматриваются технологические границы. В газовой отрасли и железнодорожном транспорте, я просто не буду на этом останавливаться, они тоже существуют.

Назовем естественно-монопольную сферу деятельности, где конкуренция экономически неэффективна или невозможна в силу технологических особенностей, естественно-монопольным ядром. Однако

существуют смежные сферы, где государство посчитало необходимым ограничить конкуренцию и сохранить естественно-монопольную организацию экономических отношений в силу других причин: общественной полезности и стратегической значимости для государства. Такие сферы можно назвать естественно-монопольным сегментом, и они очерчиваются как раз социальными и стратегическими границами рынка.

Вот социальные границы необходимо выделять исходя из принципа общественной полезности или общественной значимости продукта. Сегодня здесь уже звучало, что продукция естественно-монопольных секторов присутствует в себестоимости практически всех товаров и услуг. Низкие цены на продукцию этих отраслей являются одним из наиболее существенных, конкурентных преимуществ российской экономики. Более того, их товары непосредственно потребляются населением. И это определяет особую роль этих отраслей для государства и жизни общества.

Некоторые специалисты предлагают вообще отказаться от понятия "естественная монополия", заменить его понятиями "публичная служба", "служба, необходимая всем", "служба общего экономического значения", которые пока неизвестны российскому законодательству, но которые намного точнее отражают его суть.

В Европейском союзе, например, согласно Римскому договору допускаются существование монополий и ограничение конкуренции в отношении всех служб общего экономического значения, а в нормативно-правовых актах стран ЕЭС присутствует такое понятие, как общее социальное значение. Однако российское законодательство практически вообще не учитывает социальных функций естественно-монопольного сектора. Его признание позволит выделить те сферы, в которых в силу общественной значимости конкуренция может быть невозможна и даже

опасна. А цены должны быть регулируемы, а в некоторых случаях и дотируемы государством.

Пример, который здесь тоже приводился, – проект газификации региона невозможен ни без участия государства, ни без существования такой монополии, как "Газпром". Я себе плохо представляю, чтобы в условиях конкуренции какая-нибудь частная компания, пусть даже достаточно крупная, взяла на себя функции по газификации дотационных регионов.

Стратегические границы рынка близки к социальным и также очерчивают сферы, где конкуренция должна быть ограничена в силу стратегических, политических или геополитических причин. Для определения стратегических границ рынка необходимо определить генеральные цели этих подходов, то есть сохранение естественно-монопольной структуры рынка или его разделение и либерализацию. И опять же наиболее наглядным примером является газовая монополия "Газпром". Например, целью разделения и либерализации рынка газа могут являться образование внутреннего конкурентного рынка с большим числом участников и борьба за снижение внутренних цен на газ как основное конкурентное преимущество российской промышленности.

Целью сохранения естественно-монопольной структуры является прежде всего борьба за зарубежные оптовые рынки сбыта газа, сопровождающаяся попытками вхождения на розничные рынки и газа, и электроэнергии. Другими словами, необходимо определиться с двумя направлениями: либо развитие конкуренции на внутреннем рынке, либо конкурентная борьба за внешние рынки, которую можно вести только силами такой компании, как "Газпром".

В заключение попробуем сформулировать все-таки основные методологические принципы государственного регулирования естественных монополий. Во-первых, что такое естественная монополия?

Мы начали с интуитивного понимания, что в экономике есть естественно-монопольные сферы деятельности. В результате выделения границ рынка можно дать определение, что естественная монополия как объект государственного регулирования – это сфера экономической деятельности, где конкуренция или экономически неэффективна, или невозможна в силу специфики технологического процесса, или противоречит интересам общества и государства. Подобное определение четко отражает объективную необходимость государственного регулирования естественных монополий.

Как отличить естественную монополию от монополии вообще? Главным признаком естественной монополии является неделимость инфраструктуры, из чего вытекают все остальные признаки – субаддитивность издержек, однородность и незаменимость продукции, максимизация экономической эффективности в рамках вертикально интегрированной структуры и социальная и общественная значимость.

Экономический кризис как нельзя лучше стимулирует переосмысление роли естественных монополий в экономике России, подходов к их реформированию. Оказалось, что, как и во время преодоления экономических трудностей страны в 90-е годы, управление спросом на продукцию естественных монополий и тарифами на их продукцию и услуги остается первоочередным и одним из наиболее действенных механизмов антикризисного управления. Данный факт наглядно демонстрирует, что реформирование не сделало их неестественными монополиями.

Рынок лучше там, где это эффективно и где действительно присутствует конкуренция, а не там, где он создается искусственно, либо поддерживается иллюзия конкуренции. Лучше совершенствовать государственное регулирование, чем пытаться поддерживать эту иллюзию

рынка и бороться с его несовершенством. У меня все. Благодарю за внимание.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Юрий Завенович, большое спасибо за доклад. Я понимаю так, что Вы нам оставляете и слайды, и...

Ю.З. СААКЯН

Да, конечно.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Следующий выступающий – Семенов Виктор Германович, президент некоммерческого партнерства "Российское теплоснабжение".

Прошу подготовиться Цагурия Лашу Владимировича, если правильно имя называю.

В.Г. СЕМЕНОВ

Я постараюсь покороче. Моя тема – это взаимоотношения естественных монополий в энергетике. Так как она очень объемная, то, соответственно, расскажу только о том, что касается подключения к сетям естественных монополий.

Надо с самого начала сказать, что законодательство в части естественных монополий совершенствуется, точно так же и сами естественные монополии приспосабливаются к этому, находят всякие нестандартные ходы, и очень важно быстро реагировать на изменения для того, чтобы пресекать возможности дальнейшей монополизации.

Конкретней хотелось бы сказать о том, что тепловая сеть является предметом законодательства о естественных монополиях. Организация делится на две взаимосвязанные, взаимозависимые, аффилированные структуры. По публичным договорам теплосеть не имеет права отказать потребителю. Но требуется разрешение естественного источника, являющегося в этой сфере практически монопольным, а источник имеет право отказать, потому что на него законодательство в части публичных

договоров не распространяется. Соответственно, мы имеем дефицит, который создается, собственно говоря, сплошь и рядом искусственно, потому что дефицит стоит дорого.

Была попытка (того, что сегодня началось, мы не касались) "развести" эту ситуацию через так называемую программу комплексного развития – 210-й закон и градостроительное законодательство. В реальной жизни получилась такая история. Да, создали под какой-то конкретный город действительно хорошую программу, в том числе разработали схему теплоснабжения, схему электроснабжения, схему размещения объектов генерации. Дальше вступает в силу простая процедура: у кого есть разрешение на пользование газом. Это совершенно не связано с предыдущим процессом. У кого есть газ, тот, собственно говоря, и строит, все остальное можно считать напрасной работой.

"Газпром" вообще приспособился к разработке этих документов для программ комплексного развития, они должны быть у всех с этого года. Соответственно, с их стороны выдвигается требование согласования, в общем-то, разумное требование, но на это согласование поставлена их же дочерняя структура "Промгаз", которая сейчас называется "Газпром промгаз". И, собственно говоря, любой, кто берется разрабатывать программу комплексного развития, для этой структуры конкурент. То есть приходит конкурент, соответственно, понятно, какая там процедура согласования, в итоге все стратегии по большинству регионов нашей великой Родины делает одна организация. Делает плохо, но делает. Принимается, потому что деваться некуда – монополист. У нас есть отдельная страна под названием "Газпром".

Конечно, очень важно введение элементов публичности. В первую очередь введение элементов публичности в части резервов – газовых, электрических (то, что касается конкретных подстанций), тепловых (под каждый конкретный район, не по городу целиком, а по его конкретной

части). И необходимо, чтобы эти дефицитные резервы были известны, чтобы можно было ими пользоваться, в том числе при разработке тех же самых программ комплексного развития, чтобы потребители, которые подключаются к сетям, представляли, какие резервы есть в данной зоне.

Следующий элемент, вообще не имеющий особого отношения к Федеральному закону "О естественных монополиях" и другим законодательным актам по естественным монополиям, – техническая возможность. Я часто говорю, что техническая возможность подключения к сети есть всегда. Другой вопрос, сколько это стоит. Интерпретация технической возможности – такая эксклюзивная штучка, как хочешь, так и интерпретируй, то она появилась, то вдруг пропала для некоторых.

Соответственно, на самом деле мы сталкиваемся с тем, что естественным монополиям лучше всего, конечно, продавать дефицитный товар. Создание дефицита – это совершенно нормальная их деятельность. Естественно, что государство должно на это реагировать. В мировой практике существует понятие очереди, в экономической теории существует понятие управления очередями, в том числе для объектов естественных монополий. Эти экономические теории должны быть востребованы, соответственно, должны быть приведены какие-то нормативные документы. То есть, даже если существует дефицит по природному газу, должны быть ясные процедуры, кто и каким образом, может этот газ получить в первую очередь, а кто будет стоять последним и думать, как ему обойтись, используя другие возможности.

Еще один момент касается в первую очередь теплоснабжения, которым я занимаюсь. Понятно, что у нас есть разные возможности обеспечить тепловой комфорт в зданиях, и эти возможности обеспечиваются через потребление товаров разных естественных монополий. С одной стороны, это может быть газовое отопление, допустим, поквартирное, с другой стороны, электроотопление, с третьей

стороны – централизованное теплоснабжение и так далее. Так вот, очень важно определиться, надо ли нам вообще вводить конкуренцию между этими способами электроотопления по той простой причине, что на самом деле это не ценовая конкуренция в чистом виде, это конкуренция между установленными государством ценами и правилами доступа к разным естественным монополиям. То есть это абсолютно регулируемо, и мы всегда можем кого-то поднять, кого-то опустить.

Приведу только один пример относительно поквартирного отопления. Цена на газ для поквартирного отопления – одна, если мы производим тепло на муниципальной котельной, то цена гораздо выше, а если мы производим тепло на заводской котельной и подаем его в этот дом, соответственно, цена еще выше. И под флагом энергосбережения, и всего остального мы имеем массовую установку котлов в квартирах и все, что за этим стоит.

В завершение хотелось бы сказать о самом главном: конечно, эксклюзив нужен. У нас по теплосети не подается колбаса первого, второго, третьего сорта, сырокопченая, вареная и так далее. Это теплоносители единого качества для всех. И говорить, что потребитель может выбрать... Да не может! Он выберет всегда самую низкую цену. И так как мы знаем результат его выбора, соответственно, на любой территории, в любом поселении должна быть организована работа по определению более низкой стоимости.

Эти программы комплексного развития, конечно, чрезвычайно важны. И точно так же, как по тарифам, по спорным моментам со стороны разных заинтересованных субъектов в части разработки программ комплексного развития, конечно, должна быть введена досудебная процедура разбирательства в уполномоченном органе (скорее всего, это либо Министерство регионального развития, либо Министерство энергетики), чтобы можно было различным хозяйствующим субъектам

отстаивать свои права, чтобы потребитель мог вмешиваться в тех случаях, когда администрация конкретного населенного пункта явно лоббирует какие-то совершенно непонятные интересы, не задумываясь об интересах тех же потребителей. Спасибо.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Спасибо, Виктор Германович.

Следующий докладчик – Цагурия Лаша Владимирович. Мы продолжаем энергетическую тему.

Л.В. ЦАГУРИЯ

Я хочу поблагодарить организаторов парламентских слушаний за предоставленную возможность высказать свою точку зрения по рассматриваемому вопросу.

Прежде всего, скажу о приоритетах. Формирование и реализация государственной политики в отношении естественных монополий должна быть направлена на достижение баланса интересов всех участников данных отношений. Мне, как представителю частной компании, в хозяйственной деятельности которой есть и естественно-монопольный аспект, конечно, интереснее было бы, наверное, обозначить в качестве приоритета повышение эффективности деятельности субъектов, которая понималась бы как снижение затрат и повышение инвестиционной привлекательности в целом в отрасли и в сфере деятельности субъектов естественных монополий. Но опыт нашей деятельности показывает, что успех частной компании по-настоящему устойчивым является только тогда, когда в качестве приоритета обозначается защита интересов потребителей. Поэтому в качестве основного направления и институционального развития в рассматриваемой сфере мы считаем обеспечение надежности, безопасности поставок, введение стандартов качества обслуживания потребителей, недискриминационный доступ к услугам естественных монополий и так далее.

С декабря, когда первоначально, как я помню, планировалось проведение парламентских слушаний на эту тему, у нас было достаточно много времени для того, чтобы по рассматриваемой теме запросить регионы, запросить дочерние, независимые общества и понять, что их больше всего волнует в рассматриваемой сфере. Мы собрали пакет их инициатив, узнали их понимание ситуации в отрасли, в том числе в сфере деятельности субъектов естественной монополии.

Поскольку уже многое здесь прозвучало, и для того, чтобы сэкономить время присутствующих, я решил просто сосредоточиться на трех основных направлениях, на трех вопросах, которые получили наибольшие отклики в регионах, где присутствует наша компания.

В качестве первой я бы обозначил тему, которая сейчас очень активно дискутируется, – о необходимости осуществления закупок субъектами естественной монополии в рамках 94-го федерального закона, то есть распространения на них тех процедур и норм, которые предусмотрены для закупок для государственных нужд. Очень много откликов поступило по этому вопросу. Насколько я понимаю, не захлопнуты двери для обсуждения ни в ФАС, ни в Минэкономразвития, поэтому мы имеем предварительные договоренности о том, чтобы все аргументы, которые прозвучали с мест, изложить и в этом направлении продвинуться.

Я бы хотел, чтобы один аргумент здесь прозвучал. С реформой в электроэнергетике, с приходом новых собственников, во всяком случае, в генерирующих компаниях, появились заинтересованные лица для того, чтобы исключить коррупцию в сфере закупок. Когда мы говорим о необходимости обеспечения прозрачности при закупках, прежде всего мы имеем в виду исключение элемента коррупции в процедурах осуществления закупок.

Меня очень впечатлило, когда генераторы создали некоммерческое партнерство генерирующих компаний и на первое заседание наблюдательного совета первым вопросом вынесли на обсуждение вопрос об антикоррупционных мерах в отрасли. И делились опытом между собой, что, помимо централизации, нужно сделать в отрасли закупок для того, чтобы коррупционную составляющую, которая некоторое время назад имела там место, абсолютно исключить. Звучали очень интересные предложения, в том числе в качестве эффективных мер борьбы с коррупционными схемами закупок предлагались: мониторинг деловой репутации контрагентов со стороны заинтересованных собственников; повышение корпоративной культуры менеджмента; максимальное внедрение технических достижений и решений в области IT-технологий, которые позволили бы осуществлять закупки на электронных площадках, обеспечивая анонимность соискателей и, соответственно, исключая какой-либо субъективизм и предвзятость.

В качестве предложения мы хотим обсудить с соответствующими государственными органами возможность передачи такого рода вопросов либо на саморегулирование, либо утвердить какие-то типовые правила по рассматриваемым вопросам в части закупок. Главное, чтобы у хозяйствующего субъекта оставалась какая-то свобода для принятия эффективных хозяйственных решений при осуществлении закупок.

Вторая проблема, я о ней тоже очень кратко скажу, – это внедрение системы RAB в газовых сетях. Как проблема это было обозначено нашими газотранспортными компаниями. В настоящее время, осуществляя деятельность в сфере транспортировки газа, как по магистральным трубопроводам, так и по газораспределительным сетям, транспортные компании, являясь субъектами естественной монополии, часто не могут использовать свой значительный инвестиционный потенциал, обеспечить себя необходимыми инвестиционными ресурсами, снять дополнительную

нагрузку с потребителей и бюджетов разных уровней из-за недостатков существующего тарифного регулирования в отрасли.

Панацеей, в определенной степени выходом из сложившейся ситуации они видят внедрение методики доходности на инвестированный капитал. Возможно, есть смысл посмотреть, как эта тема будет развиваться в электроэнергетике. Сейчас, насколько я знаю, в теплоснабжении тоже внедряется регулирование. Во всяком случае, заинтересованность от такого рода субъектов естественных монополий, каковыми являются газотранспортные организации, есть, поэтому в качестве проблемы и, может быть, темы для обсуждения, я ее здесь обозначаю.

Третья проблема носит частный характер, но из-за кризисных явлений в экономике она в последнее время очень часто звучала. Речь идет о всей цепочке взаимоотношений энергетических компаний, энергосбытовых компаний, потребителей и топливообеспечивающих компаний. Вроде бы речь идет о частности, договоры между ними имеют различные сроки оплаты. На самом деле эти разные сроки оплаты вызывают очень большую проблему. Скажем, потребители оплачивают электроэнергию в месяц, следующий за отчетным, топливообеспечивающим компаниям необходимо авансом проплачивать, энергосбытовая компания осуществляет платежи месяц в месяц. Эти кассовые разрывы раньше просто покрывались краткосрочными кредитами, которые можно было получить на краткий период. Но тогда стоимость денег была совершенно другая и в принципе реально было получить краткосрочные кредиты. Сейчас это становится очень серьезной проблемой, потому что и кредиты не привлечешь, и, соответственно, стоит это гораздо больше, чем стоило бы раньше.

Речь идет о необходимости синхронизации этих договоров. Я понимаю, что это напрямую не относится к сфере рассматриваемого закона, скорее, переходит на уровень подзаконных актов, вообще скорее

всего речь идет о синхронизации договоров, перестройке договоров, всей договорной конструкции. Но тем не менее у нас так повелось, что всё, что связано с поставками газа, имеет какую-то политическую составляющую. Требуется какая-то политическая воля для реализации всего в этой сфере, поэтому я очень рад, что эта тема в качестве проблемы прозвучала в стенах Совета Федерации. У меня всё.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Большое спасибо. Извините, я забыл полностью представить Лашу Владимировича. Это заместитель руководителя департамента по взаимодействию с органами власти закрытого акционерного общества "Комплексные энергетические системы". Поэтому, как вы поняли, речь шла об энергетиках.

Следующий выступающий – Зайцев Александр Михайлович, президент Ассоциации портов и судовладельцев речного транспорта.

Слова попросила Наталия Евгеньевна Фонарева, председатель Комитета ТПП России по вопросам регулирования предпринимательской деятельности. На этом выступления у нас заканчиваются, и будет несколько минут для того, чтобы обменяться мнениями.

А.М. ЗАЙЦЕВ

Как известно, названным здесь федеральным законом определены сферы деятельности субъектов естественных монополий, в том числе услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах.

Закон принимался в период повсеместного акционирования и приватизации государственных морских и речных портов, как правило, доминирующих на еще не устоявшемся рынке оказания услуг. За прошедший период произошли существенные изменения. Только в речных портах Федеральной службой по надзору в сфере транспорта выдано более 600 лицензий на ведение погрузочно-разгрузочных работ, что позволяет клиентам самостоятельно выбирать организацию в

зависимости от тарифа на услуги, качества и сроков их выполнения. Вместе с тем в реестр субъектов естественных монополий в сфере услуг речных портов включено на сегодняшний день 40 акционерных обществ, что ставит их в неравные условия с остальными участниками рынка, создавая тем самым дискриминационные условия для их деятельности.

На основании сложившихся условий деятельности предприятий в речных портах по заказу ассоциации была выполнена и представлена в Федеральную службу по тарифам научно-исследовательская работа "Подготовка обоснований по исключению речных портов из перечня естественных монополий", в которой подтверждается возможность прекращения тарифного регулирования в сфере услуг речных портов. Такой же позиции придерживается и Федеральная антимонопольная служба. Мы это уже слышали.

И, естественно, аналогичное положение дел наблюдается в морских портах, с дополнительным акцентом на конкурентоспособность с зарубежными морскими портами. Я приведу для примера ОАО "Ростовский порт", или Ростовский узел, будем говорить так. Там работает 15 самостоятельных юридических лиц – компаний, которые выполняют погрузочно-разгрузочные работы. Естественно, регулируется только деятельность акционерного общества "Ростовский порт". Если говорить о регионе, то здесь есть равнозначные порты – Ейский, Таганрогский, Азовский, Ростовский, где тоже идентично выполняются эти погрузочно-разгрузочные работы.

С предложением о прекращении регулирования тарифов в морских портах выступали в печати председатель Комитета Государственной Думы по транспорту Шишкарев, депутат Южилин, руководители портов. По мнению специалистов морского и речного транспорта, задача, которая ставилась на первом этапе рыночных реформ на транспорте, выполнена и настало время пересмотреть принятые ранее решения, исключив услуги в

портах из сферы деятельности субъектов естественных монополий путем внесения поправок в статью 4 действующего Федерального закона № 147-ФЗ "О естественных монополиях".

Приведу еще один интересный пример. В Федеральном законе "О защите конкуренции" введена такая норма: даже если субъект естественной монополии берет в банке кредит, то он должен его получать на конкурсной основе. Вы представляете, что получилось сегодня? Сегодня кредит в банке в принципе получить невозможно, в лучшем случае – под 20 процентов, а в худшем случае – под 30 процентов. И в этой ситуации порт, естественно, обращается в банк с конкурсным предложением, чтобы ему дали кредит.

Это издевательство над здравым смыслом, и ничего мы не можем сделать, потому что добросовестные работники Федеральной антимонопольной службы, естественно, потребовали расторжения договоров со Сбербанком, в частности, по Тобольскому порту, по Усть-Донецкому порту, потому что договоры на кредиты были заключены с нарушением законодательства.

Я не могу сказать, что мы не работаем с Федеральной антимонопольной службой и тем более с Федеральной службой по тарифам, мы очень тесно и много с ними работаем. Но я считаю, что совместными усилиями на сегодняшний день мы вывели из числа субъектов естественных монополий два порта, Волгоградский и Ярославский. Подготовлено еще одно предложение, там около 15 портов... Этот вопрос рассматривается. Но все-таки мне кажется, что это частное решение. Мы предлагаем, когда будут готовиться поправки в Федеральный закон "О естественных монополиях", исключить из статьи 4 слова "услуги в портах". Спасибо за внимание.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Спасибо большое.

Итак, последняя выступающая – Наталия Евгеньевна Фонарева.

Н.Е. ФОНАРЕВА

Спасибо. Учитывая цейтнот, я постараюсь выступить очень коротко.

Надо сразу отметить, что российское конкурентное право в последние пять-шесть лет переживает во многих существенных аспектах тяжелую деградацию. Причем деградация эта напрямую провоцируется, поощряется и продвигается картельными и монополистическими структурами, в том числе и сферой естественных монополий.

Что принципиально тяжелого и проблемного мы видим сегодня и в Федеральном законе "О естественных монополиях", и в антимонопольном законодательстве? Процессы идут абсолютно параллельно, одними и теми же структурами инспирированные.

Когда в 1995 году принимался закон о естественных монополиях, он тоже проходил через два тяжелых сита – президентских вето, но тем не менее он был написан грамотно и без ненужного влияния тех структур, которым не надо на него влиять, то есть с учетом государственного и общественного интереса. И тогда депутаты очень часто задавали вопрос: "Зачем отдельно нужен закон о конкуренции, который про все монополии, а отдельно – про естественные монополии?" И был четкий на него ответ: "Не нами придумано, весь мир по этому правилу живет".

Водораздел между двумя этими законами проходит не по субъектам правоотношения: вот тут – доминирующие структуры, значит, все монопольные, а вот тут, отдельно, – естественные монополии. Водораздел между двумя этими законами проходит по определенным правоотношениям. Антимонопольное законодательство, или, как сейчас он называется, закон "О защите конкуренции", регулирует всё, что связано со злоупотреблением монополистической деятельностью, индивидуальной и групповой, с недобросовестной конкуренцией, государственным контролем, экономической концентрацией. Под его

действие подпадали и субъекты естественных монополий, как все прочие монопольные доминирующие структуры.

Главной задачей закона "О естественных монополиях" было и остается самое главное – ценообразование. Да, прибавились еще дополнительные функции, но от ценообразования уйти никуда нельзя. Эта задача была и остается главной во всем мире.

Какую тревожную тенденцию мы сегодня наблюдаем? Ценообразование мы лихо спускаем вниз, методология – ниже всякой критики по объективным причинам, потому что мы не вели главного отдельного учета издержек. И структура цен по естественно-монопольным и прочим видам деятельности, а у нас сегодня практически все отрасли и предприятия, в том числе в естественно-монопольных средах, высокодиверсифицированы...

Одновременно мы параллельно наблюдаем вторую тревожную тенденцию: когда в закон "О естественных монополиях" втягиваются полномочия антимонопольного органа. Запараллеливаются нормы. Прибавьте к этому такие новеллы, существующие в законе "О защите конкуренции" с 2006 года, как часть 2 статьи 6 и часть 2 статьи 7, где записано, что не может быть признана монопольно высокой или монопольно низкой (в статье 6 – монопольно высокая, в статье 7 – монопольно низкая) цена хозяйствующего субъекта, установленная в пределах тарифа, определенного службой по тарифам. Это современная интерпретация старой мудрости: "Жена Цезаря вне подозрений". У нас сегодня право поставлено выше объективных экономических и социально-политических интересов.

Что это означает на практике? Если есть ценовой сговор между тарифицирующим органом и тарификантом, он не только не подлежит никакому государственному контролю со стороны антимонопольного

органа, но и вообще даже признанию одного безобразия в судебном порядке.

Кто-нибудь вообще прочел закон, осознал, что в стране творится?! А творятся сегодня страшные вещи. Параллельно было изуродовано определение монополю высокой цены. Сегодня в определении монополю высокой цены содержится два взаимоисключающих требования, которые вместе свести нельзя.

Прошлогодний скандал с известной угольной компанией "Мечел" чем закончился? Тем, что компании пригрозили из высокого кабинета, чтобы не вздумали ходить в суд. Потому что прекрасно известно, если бы компания пошла по этому закону в суд, она бы судебный процесс выиграла на "ура", так как закон не работает. Мы наблюдаем сегодня масштабные взлеты цен, есть чудовищные дыры в законе "О защите конкуренции" и одновременно большие проколы в законодательстве о естественных монополиях. Они далеко не единственные. У нас такие же кошмарные дыры существуют и в системе государственного контроля экономической концентрации. Сколько у нас сегодня "Евроцемент" вспоминали? А у нас такая монополизация идет семимильными шагами далеко не только в строительных отраслях.

Это совершенно не случайно, потому что закон сегодня написан... Какое раньше было правило? Жесткое.

Если в результате сделки или взаимосвязанных сделок возникает или усиливается доминирующее положение одного или нескольких субъектов, такие сделки должны быть запрещены. Как во всем мире, так и у нас. Что сегодня в законе написано? Если нельзя, но очень хочется, то можно. И можно все. А параллельно идет экономический кризис. Каковы последствия экономического кризиса? Это прежде всего разорение, поглощение и скупка малых и средних предприятий, этот процесс идет семимильными шагами. Посмотрите на страшные особенности

российского кризиса. Мы не наблюдаем сегодня не только снижения цен, но даже стагнации, что характерно для кризиса как экономического явления. И это не случайно. Потому что у нас сегодня идут мощнейшие процессы монополизации со всеми страшными последствиями, в том числе на базе совершенно дырявого законодательства. Можно привести массу других примеров.

Сегодня много печального мы слышали от электроэнергетиков. Я внимательно слушала, но не услышала ни от одного из них о тех безобразиях, которые сегодня творят энергокомпании по отношению к юридическим лицам. Кто сегодня в курсе, что энергокомпании заключают кабальные договоры, берут штрафы, повышенный тариф, не только за перерасход электроэнергии, но и за недорасход, "раздевая" село, малые предприятия, садоводческие товарищества и так далее. Весь мир стимулирует энергосбережение, Президент и Правительство дают задание, в том числе в системе технического регулирования, по разработке новых стандартов, а энергокомпании ведут прямо противоположную политику. Я уже не говорю о многих других уловках, при помощи которых они вынимают деньги из карманов потребителей. Где сегодня антимонопольное ведомство? Даже на основе плохого закона и то можно было бы кое-что сделать.

Полностью поддерживаю предложение о наведении порядка в водоснабжении. Только по Москве сегодня втрое, вчетверо завышаются приписки. Мы имеем, грубо говоря, натуральный объем потребления, тарифы держат субъекты Федерации... И ничего, от перемены мест сомножителей можно поменять произведение. Тем, у кого в квартирах не установлены индивидуальные счетчики, Мосводоканал сегодня приписывает втрое, вчетверо, 11–12 кубов в месяц, холодная и горячая вода. А это двойное раздевание народа, потому что сначала берутся деньги за поставку воды, а потом берутся деньги за отвод той же

мифической воды, тогда как реальное потребление воды в жилищном секторе на все нужды составляет примерно 3 куба на человека в месяц.

Здесь очень хорошо надо подумать о том, что такое дискриминационное условие. У нас часто (и в законе "О защите конкуренции" это проглядывает) считают так, что дискриминационное условие это когда одному клиенту хорошо, а другому клиенту или нескольким клиентам плохо. Весь ужас и монополистической деятельности, и естественно-монопольной деятельности состоит в том, что дискриминация как широкое понятие существует в отношении всей клиентуры. А в законе "О защите конкуренции" это какой-то частный случай, совершенно плохо прописано, как и в законодательстве о естественных монополиях. Это очень серьезная тема, над которой надо работать.

И последнее, на чем я хочу остановиться. Львиная доля естественно-монопольных отраслей – все-таки отрасли инфраструктурные. В выступлении директора Института проблем естественных монополий прозвучало, что у нас нет регулирования социально значимой отрасли. Да ничего подобного! Даже в той же статье 4 закона о естественных монополиях указана такая отрасль, как услуги общедоступной почтовой связи. Это совершенно не естественно-монопольная отрасль, у нас полно конкурирующих структур, которые занимаются доставкой почты. Это социальная отрасль, она искусственно находится в законе о естественных монополиях, да, она социально значимая, да, государство регулирует в ней цены.

Но самая все-таки суть – это инфраструктурные отрасли, которые размещены на земле или в земле. И можно сегодня понять крупнейшие проблемы и населения, и предприятий, пользующихся услугами этих отраслей, и самих естественно-монопольных отраслей, когда они сталкиваются с земельными отношениями и отношениями по

государственному учету объектов недвижимости. Такого, извините, бардака, такого безобразия, такой коррупции, особенно учитывая, что наше земельное законодательство многоуровневое, встретить нельзя ни в одном государстве! Только земельное законодательство за последние 15 лет менялось более 15 раз. Сегодня население, которое строит газопроводы за свой счет, из своего кармана, которое обязано сдать газопроводы в собственность государству... люди годами даром не могут государству передать, оформить несчастные газопроводы в собственность только по одной причине – потому что насмерть стоит земельное чиновничество по учету объектов недвижимости. Если российский парламент вкупе с субъектами Федерации не наведут здесь порядок, стране будет очень и очень тяжело. Это одна из самых непробиваемых сфер. Спасибо.

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Спасибо большое за достаточно яркое выступление, Наталия Евгеньевна.

Коллеги, мы завершаем работу в 17 часов, это время, отведенное нам для проведения в этом зале парламентских слушаний. Я хочу поблагодарить руководителей двух федеральных ведомств, которые пришли и много времени уделили нам, три часа, находясь здесь, – Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по тарифам. К сожалению, один ушел, и второй, некоторые на месте еще. Не стали выступать представители Министерства экономического развития. Я так понимаю, что им, наверное, было важнее послушать, что выскажут те субъекты, на которые распространяется закон "О естественных монополиях". Поскольку был уже исчерпан лимит времени, мы просили не выступать и представителя Правового депатрамента Минтранса России. Я прошу извинить. Но тем не менее я попросил бы оставить ваши доклады, мы учтем их при проработке проекта рекомендаций.

Лично у меня складывается мнение, что с законом "О естественных монополиях" нам прощаться рано, нам прощаться с ним нельзя. То, что он требует изменений, корректировки, каких-то новелл, – это безусловно. Как-то его инкорпорировать в закон о конкуренции... Сергей Геннадьевич такую мысль высказывал... Было такое, вроде как давайте все в закон о конкуренции...

РЕПЛИКА

Ровно наоборот...

В.Е. МЕЖЕВИЧ

Ровно наоборот... Потом тоже нельзя. То, что его менять нужно... Мнений много. Я благодарю и господина Саакяна за его мнение о законе "О естественных монополиях", великолепно высказано, есть, о чем подумать. Я думаю, тем, кто будет вносить изменения в закон, есть, над чем подумать, какие это должны быть изменения. Считаю, что мы достигли своей цели, мы выслушали много мнений, часто противоположных, но в том числе и о том, что у нас достаточно много сделано, у нас есть достаточно много законов, достаточно много постановлений. Жаль, что они работают не на опережение, а постфактум, после того, как факт состоялся.

Последнее выступление совершенно четко подтверждает, что вопросы земли, не только с газопроводом, но и вопрос арендных ставок в гаражных кооперативах, садоводческих товариществах, сегодня становятся очень злободневными и социально опасными. По крайней мере, мы эту информацию передаем наверх: пожалуйста, разберитесь с тем, как ведут себя органы муниципальной власти, какие арендные ставки назначаются, и уже пошли бунты владельцев гаражей, садоводческих участков, садоводческих товариществ. Они выходят чуть ли не с вилами на улицу, когда им в 15 раз увеличивают ставки арендной платы за земельные участки. Вот какие у нас процессы идут с землей.

Я хочу поблагодарить всех участников парламентских слушаний. Мы попробуем договориться с двумя федеральными ведомствами – и с Торгово-промышленной палатой (мне очень понравилось выступление), и с Институтом по проблемам естественных монополий – все-таки организовать, поскольку часто были противоположные выступления, рабочую группу и сформулировать наш проект рекомендаций. Я думаю, вопрос будет непростой, но тем не менее мы его попытаемся решить, и тогда (я думаю, на это уйдет недели две) у кого возникнет желание, сможет получить в комиссии рекомендации, которые мы все вместе подготовим. Благодарю вас за то время, которое вы нам уделите, будем надеяться, что оно прошло для вас так же интересно, как и для нас. Спасибо.
