

ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ КАК СТЕРЖЕНЬ БУДУЩИХ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

Доклад

Подготовлен исследовательской
группой под руководством
Владимира Милова



2016

ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ КАК СТЕРЖЕНЬ БУДУЩИХ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

Доклад

Подготовлен исследовательской группой под
руководством Владимира Милова

2016

Содержание

Демонополизация как философия экономической и политической реформы.....	4
Основной инструментарий демонополизации	15
Демонополизация «Газпрома»	17
Демонополизация нефтяной отрасли	30
Демонополизация российской электроэнергетики	42
Демонополизация банковского сектора	49
Демонополизация транспортного сектора	57
Развитие конкуренции в сфере телекоммуникаций	70
Политическое значение реализации программы демонополизации экономики.....	79

Демонополизация как философия экономической и политической реформы

Демонополизации российской экономики — это больше чем просто один из инструментов новой экономической политики, с помощью которого государство может осуществить выход из экономического кризиса.

Демонополизация — это глобальная идея, своего рода новая философия экономического мышления, которая может и должна изменить весь уклад российской общественной жизни.

Есть все основания утверждать, что деградация российских общественно-политических институтов в 2000–2015 годах есть прямое следствие монополизации российской экономики, сопровождающейся сосредоточением экономической власти в руках узкого круга приближенных к государству корпораций и аффилированных с ними лиц. Именно крупные госмонополии первыми предъявили спрос на «плохие институты», ограничивая конкуренцию, создавая себе преференции при помощи государства, наращивая прибыль за счет налогоплательщиков и потребителей, устраняя конкурентов при помощи незаконного вмешательства в экономическую жизнь правоохранительных ведомств и судов.

Политическая сверхцентрализация в России неразрывно связана со сверхцентрализацией экономической.

Достаточно вспомнить, как режим с первых дней начал устанавливать контроль над «Газпромом», «Транс-

нефтью», как дело ЮКОСа поспособствовало формированию монополии «Роснефти» в нефтедобыче, как представители высшего эшелона российской власти шаг за шагом захватывали командные высоты в крупнейших госкорпорациях и банках, становясь инициаторами поглощений частных компаний и укрепления собственных монополий.

Можно с уверенностью утверждать, что без масштабной экономической децентрализации в России не будет возможна децентрализация политическая (передача полномочий парламенту, развитие свободных СМИ, независимых судов и местного самоуправления и так далее). Если в стране сохранится узкий картель связанных с государством монополий, контролирующих ключевые секторы экономики, то эти монополии/олигополии быстро коррумпируют любую новую элиту и затормозят необходимые реформы, дав старт новой волне централизации власти в чьих-то личных интересах. Кстати, опыт других государств на постсоветском пространстве, в том числе переживших антибюрократические, антикоррупционные по своей сути революции, полностью подтверждает этот вывод. В России в выручке 100 крупнейших компаний доля государственных компаний превышает 50%, а с учетом «теневых (латентных) госкомпаний», то есть тесно аффилированных с государством формально частных корпораций («Сургутнефтегаз», «Сибур», «Стройгазмонтаж», «Стройтрансгаз» и других) — порядка 60%. В выручке 30 крупнейших компаний этот показатель составляет, соответственно, 65% и 70%. Таков масштаб контроля государства над ключевыми секторами экономики.

Конечно, важность демонополизации не исчерпывается ее влиянием на политику, а имеет и чисто экономическое измерение:

- В России за все 25 лет реформ так и не удалось **добиться низкой инфляции**. Эксперимент 2012 года, когда ради президентских выборов впервые за долгие годы повышение регулируемых тарифов монополий перенесли с 1 января на 1 июля, показал, что инфляция теряет 2-3 процентных пункта без регулярного повышения монопольных цен, и при ликвидации этого фактора годовую инфляцию в России можно будет снизить до 3–4%, стимулируя рост инвестиций, реальных доходов населения, пенсий. Важность низкой инфляции для проведения любой успешной политики в пенсионной сфере вообще трудно переоценить.
- Завышенные монопольные цены в ряде сфер (энергетика, транспорт, банковские кредиты) и монопольные барьеры входа на рынок **снижают конкурентоспособность национальной экономики на международной арене**, делают другие страны, где нет таких монопольных барьеров, более привлекательными для инвестиций в сравнении с Россией.
- В госсекторе **низкая производительность труда**. Высвобождение внутренних резервов могло бы стать мощным источником модернизации российской экономики и повышения ее эффективности и международной конкурентоспособности.
- У монополий низкая **эффективность инвестирования**. В 2013 году совокупные инвестпрограммы 10 крупнейших госкомпаний в России достигли почти 3 трлн рублей в год — при этом рост экономики почти обнулится, еще до санкций и падения нефтяных цен. Сравните: частные нефтяные компании в 2000–2004 годах смогли увеличить добычу нефти на 50%, инвестируя всего 100–200 млрд рублей в год. Почему госмонополии неэффективно инвестируют, понятно:

они обогащают аффилированных подрядчиков, государство гарантированно возместит им убытки, им не грозит потеря рынка в результате конкуренции, можно не беспокоиться. Однако экономика больше не может себе позволить закапывать триллионы в не востребуемые газопроводы, стадионы, плотины, гигаватты. Частный сектор будет инвестировать деньги на порядки эффективнее.

Более того, следует заметить, что многие из неудач российских рыночных реформ 1990-х — гиперинфляцию, низкую скорость процессов повышения эффективности и производительности труда — можно напрямую объяснить дефицитом внимания к демонополизации постсоветской экономики. Это можно увидеть на примере относительно быстрого выхода уже в конце 90-х хотя бы частично демонополизированных отраслей экономики на траекторию роста по сравнению со стагнацией в оставшихся «первобытно» монопольными отраслях (нефтяная и угольная отрасли против монопольного «Газпрома»). Это прямо свидетельствует — Россия в 90-е могла бы выбраться из постсоветской ямы и начать расти намного быстрее, если была бы реализована решительная программа демонополизации.

Несмотря на важность общей постановки вопроса, необходимо видеть специфику задач по демонополизации экономики в секторальном разрезе (банковской, энергетической и иных сферах). Она вытекает из объективно складывающейся в этих секторах ситуации.

Демонополизация банковского сектора

На сегодняшний день, несмотря на существование огромного количества частных банков, более половины активов банков-

ской системы и две трети корпоративного кредитного портфеля контролируется шестью крупнейшими госбанками. Исследования показывают, что маржа и операционные расходы российских банков завышены по сравнению с европейскими аналогами, что обуславливает дополнительные 4–6 процентных пунктов ставок по кредитам даже за вычетом разницы между странами в темпах инфляции. Только страновым риском объяснить это невозможно. Совершенно очевидно, что на российский банковский сектор крайне негативно влияет олигополия крупных банков, которую необходимо ликвидировать.

Демонополизация энергетического сектора

Сейчас государство и близкие к нему структуры контролируют примерно половину нефтедобычи, две трети газодобычи и всю газотранспортную систему, более половины электроэнергетических мощностей (а вместе с еще тремя крупными частными ФПГ — почти три четверти генерирующих мощностей в стране). При этом в электроэнергетике и газовой отрасли внутренние оптовые цены для промышленности в долларах 2013 года уже превысили средние оптовые цены в США, где крупнейшие производители нефти и газа занимают на рынке не более 4–5%, а пять крупнейших электроэнергетических компаний контролируют всего лишь пятую часть генерирующих мощностей.

В России эти сферы сегодня демонстрируют бесконечный рост цен на фоне производственной стагнации и падения производительности труда, в то время как те же США с их высоко конкурентными энергетическими рынками показали в последнее десятилетие революционный рывок роста нефте- и газодобычи и производительности труда (намного опередив Россию при значительно более высоких издержках производства), а также удивительно стабильный уровень внутренних цен на газ и электричество.

Существуют очень подробные и проработанные предложения по демонополизации нефтяного, газового и электроэнергетического секторов российской экономики, с созданием высоко конкурентных рынков и большого числа независимых друг от друга производителей, имеющих стимулы к росту за счет эффективности и повышения производительности, а не барьеров для конкурентов и господдержки.

Демонополизация транспортного сектора

В транспортном секторе очевидные проблемы сосредоточены прежде всего в железнодорожном (где создание конкурентного рынка перевозок так и не было осуществлено) и авиационном секторе (где после поглощения «Трансаэро» доля «Аэрофлота» на рынке внутренних пассажирских перевозок достигла двух третей, при том, что остальную часть рынка занимают в основном неконкурентоспособные региональные перевозчики).

Следует обратить внимание также и на рынок автоперевозок — хотя здесь изначально уровень конкуренции был выше, в последнее время правительством принимался целый ряд регуляторных решений (прежде всего, введение системы «Платон»), фактически вытесняющих с рынка мелких перевозчиков и создающих преимущества крупным перевозочным компаниям. Эти решения должны быть отменены, а барьеры для деятельности мелких перевозчиков — устранены. Значение демонополизации транспортной отрасли для России трудно переоценить, так как завышенные цены на перевозки являются ключевым препятствием для развития экономики на территории с такими большими расстояниями, как Россия. В трубопроводном транспорте также вполне уместно вести речь о демонополизации с учетом развития ряда конкурирующих направлений транспортировки нефти (Приморск, «Дружба», Новороссийск, Приморье) и газа (Выборг, транзит через Беларусь

и Украину, Турция, СПГ). «Транснефть» и будущий «Трансгаз» (выделяемый из «Газпрома») вполне реально разделить на несколько конкурирующих компаний, которые будут вынуждены экономить издержки и снижать тарифы в условиях конкуренции при общем профиците трубопроводных мощностей.

Демонополизация коммунального сектора

В коммунальной сфере, прежде всего усилиями регионального и местного чиновничества — однако при полном одобрении и покровительстве федеральных властей — вместо политики развития конкуренции в тех сферах, где это возможно, в последние годы наблюдается активное вытеснение независимых игроков и монополизация, от сферы теплоснабжения до обслуживания жилищного фонда. Это напрямую способствует завышенному росту издержек россиян на коммунальные услуги и в итоге ограничениям покупательной способности населения. В коммунальной сфере по всей стране нужно:

- Ликвидировать искусственно созданные чиновниками монополии в потенциально конкурентных сферах по результатам соответствующего мониторинга силами независимых НКО;
- Создать эффективную систему общественного аудита и регулирования сетевых монополий (водоканал, электро- и теплосети) с детальным анализом эффективности отдельных показателей их работы (потери, удельная численность персонала, удельные расходы на ремонты и инвестиции) и установлением тарифов только по итогам общественного аудита.

Демонополизация госзакупок и распределения земель

Система распределения госзаказа и земельного фонда в России полностью обслуживает корыстные интересы чиновниче-

ства и приближенного к нему бизнеса (не говоря уже о том, что более 92% земельного фонда России до сих пор находится в государственной и муниципальной собственности, и только 0,5% — в собственности юрлиц). Это хорошо видно на примере исследования Forbes «Короли госзаказа», показывающего, что близкие к Путину бизнесмены получают более триллиона рублей госзаказов в год. Эта ситуация полностью проецируется и на региональный, и на местный уровень, где чиновники ведут себя еще более бесцеремонно по части распределения бюджетных подрядов и земель среди «своих».

Сфера распределения господрядов и земель должна быть законодательно поставлена под контроль независимых НКО, а по части земельного фонда необходимы быстрые и решительные действия по, во-первых, созданию прозрачного и ликвидного рынка оборота земель, во-вторых, максимальному разгосударствлению земельного фонда и в итоге лишения чиновников в долгосрочном плане прав распоряжения землей.

Демонополизация сельского хозяйства

В сельскохозяйственном секторе существуют две основные проблемы: первая — ползучая монополизация этой отрасли крупными агрохолдингами с вытеснением мелких частных предпринимателей, и вторая — традиционная монополия/олигополия в оптово-закупочном звене, которая изымает у сельхозпроизводителей все прибыли, устанавливая для них лишь минимально рентабельные закупочные цены.

В последние 15 лет среднегодовой прирост производства сельхозпродукции крестьянскими фермерскими хозяйствами (КФХ) составлял 25%, а в секторе крупных сельхозпредприятий — лишь 15%, однако доля крупных сельхозпредприятий в объеме продукции выросла больше чем на 50%, а у КФХ остается на уровне примерно 10%. Барьеры, преимущественная господдержка крупным сельхозпредприятиям, низкие за-

купочные цены из-за олигополии в оптовом звене — все это препятствует развитию в России эффективных сельхозпроизводств, создавая лишь паразитирующие на господдержке монопольные структуры, выдавливающие с рынка мелких игроков и за счет этого увеличивающие свою прибыль.

Система господдержки агропромышленной отрасли должна быть полностью пересмотрена исходя из соображений создания высоко конкурентной среды, а монополии в оптово-закупочном звене — устранены через меры антитрестовского характера. Независимые неправительственные структуры должны помочь провести инвентаризацию барьеров для независимых сельхозпроизводителей — чтобы эти барьеры устранить.

Демонополизация оборонной промышленности и машиностроения

Даже Иосиф Сталин понимал важность конкуренции в сфере оборонного производства — в каждом сегменте между собой конкурировали несколько разных ОКБ и производств. В течение 15 последних лет оборонная промышленность была сверхцентрализована в рамках отраслевых вертикалей (ОАК, ОСК, «Ростех» и так далее), что нанесло серьезный удар по эффективности и привело в основном лишь к росту цен, на который жаловался сам инициатор этого процесса (Владимир Путин) (*«По некоторым позициям цены увеличиваются в два, в три, в четыре раза, а есть случаи, когда цена увеличилась от начала работы в одиннадцать раз. Это уже, понимаете, несопоставимо ни с инфляцией, вообще ни с чем, при том что авансирование производится практически 100-процентное»* — из послания Федеральному Собранию в 2014 году).

Перевооружение и модернизация армии — важнейшая задача, однако для ее реализации необходим кардинальный пересмотр путинской политики «вертикализации» оборонной отрасли, и демонополизация этой сферы.

В машиностроительном секторе в последние 15 лет также предпринимались попытки сверхцентрализации, которые очевидно не оправдали себя, — самым ярким примером является «Ростех» с его финансовыми проблемами, банкротствами заводов и так далее. Эта сфера также нуждается в разгосударствлении, демонополизации и создании маршрутных карт по развитию конкуренции.

Демонополизация ритейл-сектора

По данным Росстата, с 2011 по 2016 годы доля торговых сетей в обороте розничной торговли выросла с 18% до 27%. В самом по себе развитии торговых сетей нет ничего плохого, однако часто оно происходит в сговоре с чиновниками за счет искусственного создания барьеров для мелких торговых форматов. Необходима общенациональная инвентаризация искусственно созданных бюрократами барьеров для мелких предпринимателей в разрезе регионов и городов, и полная отмена всех необоснованных дискриминационных ограничений для мелкой торговли.

Демонополизация медиа и рекламного рынка

Устойчивая свобода средств массовой информации в России недостижима без глубокой демонополизации СМИ. Проблема даже не в том, кто контролирует имеющиеся несколько крупных телеканалов — проблема в том, что население имеет широкий доступ к очень узкому их числу, что само по себе создает условия для информационной асимметрии. В демонополизации нуждается и рекламная сфера: здесь есть свои связанные с Кремлем монополисты — например, «Видео интернешнл», контролирующее более трети рынка телевизионной рекламы (как мы выяснили из скандала с панамскими офшорами, доли в этой компании принадлежат лично приближенным Путина).

Основная идея — ликвидировать ситуацию, когда население имеет доступ в основном лишь к ограниченному кругу телеканалов, чья редакционная политика контролируется государством, и быстро создать инфраструктуру для массового доступа к большому числу конкурирующих электронных СМИ, принадлежащих разным собственникам. Обеспечить полный выход государства из СМИ.

Основной инструментарий демонополизации

Ключевым инструментом демонаполизации должны быть структурные изменения в соответствующих сферах экономики — крупные принадлежащие государству и связанные с ним компании должны быть разделены на несколько мелких конкурирующих компаний, в последующем необходим строгий контроль рыночной концентрации по примеру антитрестовской политики США и ЕС.

Другое важное направление — контроль рыночных барьеров, создающих препятствия для конкуренции: здесь необходимо активное привлечение неправительственных объединений малого и среднего бизнеса, которые помогали бы на регулярной основе осуществлять инвентаризацию и мониторинг соответствующих барьеров и подсказывать государству, какие барьеры нуждаются в устранении.

Действующая Федеральная антимонопольная служба (ФАС) не годится в качестве будущего органа, ответственного за проведение политики демонаполизации, так как эта структура за годы своего существования, будучи политически ограничена идущим сверху требованием сохранения и развития монополий, не смогла реализовать свою миссию и предпочла оформиться в удобной роли «арбитра», рассматривающего в основном отдельные жалобы и ходатайства участников рынка и в этом качестве мало чем отличающегося от неэффективных и подконтрольных вертикали власти путинских судов.

Россия сегодня нуждается совсем в другом органе, который был бы запрограммирован на реализацию активных структурных изменений, с чем нынешний немощный ФАС спра-

виться не в состоянии. Также необходимо активное (и узаконенное!) привлечение к контролю концентрации и барьеров на рынках независимых неправительственных организаций, осуществляющих соответствующий мониторинг и выступающих при необходимости с алармистскими предупреждениями о возникающей избыточной концентрации и барьерах. По сути, новая антимонопольная служба должна стать главным экономическим ведомством в России.

Демонополизация «Газпрома»

Централизованная структура российской газовой отрасли была predetermined еще в 1992 году указом президента № 538 от 1 июня 1992 года, законсервировавшим единство имущества российской системы газоснабжения.

Хотя в 1990-е и 2000-е высказывались различные идеи относительно реформы газового монополиста «Газпрома», отрасль сохранила централизованную структуру и в 2003 году. Владимир Путин положил конец дискуссиям о реформировании своим знаменитым тезисом — ««Газпром» делить не будем».

Негативные последствия монополизации газового рынка

Сохранение централизованной структуры привело «Газпром» к катастрофическим последствиям:

- Добыча природного газа «Газпромом» в 2015 году составила рекордно низкие (за всю историю компании) 418,5 млрд кубометров газа — на 23% ниже, чем в 1999 году.
- Несмотря на то, что «Газпром» обладает одними из крупнейших в мире запасов газа, его доля в мировой газодобыче упала с 23% в 1999 году до 12% в 2015 году. США сейчас обгоняют «Газпром» по добыче примерно в 1,8 раза, при том, что их доказанные запасы газа почти вчетверо меньше.
- Эффективность «Газпрома» и производительность труда катастрофически падали с течением времени (несмотря на приведенные выше цифры падения газодобычи, численность персонала компании увеличилась до 450 тысяч человек против 300 тысяч в 2000 году).
- «Газпром» оказывает крайне негативное воздей-

ствие на экономику страны и темпы инфляции постоянно растущими ценами на газ.

В 2013 году средняя оптовая цена на газ для российских потребителей, отпускаемый «Газпромом», превысила \$120 за тысячу кубометров с НДС, в то время как оптовая цена газа в США (Henry Hub) составила \$133 и имела тренд к дальнейшему снижению. В 2015 году средняя цена на отпускаемый «Газпромом» российским потребителям газ без учета девальвации (в долларах 2013 года) составила почти \$135 за тысячу кубометров с НДС, в то время как цена Henry Hub в США — \$93 (скоро цены в России превзойдут эту величину даже с учетом девальвации рубля). Повышение цен на газ в России осуществляется по принципу механической привязки к экспортным ценам контрактов «Газпрома» в континентальной Европе — самому дорогому ценовому ориентиру, на подавляющем большинстве рынков (США, Канада, Британия, спотовый рынок Европы) газ в среднем везде стоит дешевле.

- Газификация новых потребителей осуществляется по очень высоким ценам, составляя по несколько сотен тысяч рублей для одного индивидуального домохозяйства. Резкий рост цен на газ привел к серьезным темпам роста цен на электроэнергию (50% которой вырабатывается на природном газе, а в Европейской части страны — две трети), а также другие коммунальные услуги — теплоснабжение (также в значительной степени основано на использовании газа как топлива), водоснабжение (основные издержки — работа насосов, то есть та же электроэнергия). Все это существенно усложнило задачу снижения темпов потребительской инфляции.

- Эффективность инвестиций «Газпрома» крайне низка. Десятки миллиардов долларов в последние годы тратились на недозагруженные или списанные трубопроводные проекты (загрузка газопровода Сахалин-Хабаровск-Владивосток составляет менее 40%, «Северный поток» стабильно недогружен на треть, не менее 75 млрд рублей были потеряны на неудачной попытке строительства «Южного потока»), или поглощения активов, вместо, например, инвестирования в развитие заводов по производству СПГ («Газпром» пока не построил и не осуществляет строительство ни одного такого завода). Россия, мировой лидер по газовым запасам, занимает всего восьмое место по объемам поставок СПГ на мировой рынок, уступая в том числе Тринидаду и Тобаго, причем единственный действующий завод СПГ «Сахалин-2» построен 100% иностранными инвесторами (Shell, Mitsui, Mitsubishi).
- «Газпром» превратился в крупный источник теневого финансового влияния на политику государства и «кормушку» для коррумпированной правящей элиты. Всего лишь два его крупнейших подрядчика, принадлежащие близким друзьям Путина («Стройгазмонтаж» Ротенберга и «Стройтрансгаз» Тимченко), имеют совокупную годовую выручку в 400–500 млрд рублей, входя в топ-40 российских компаний. Связка коррумпированной правящей верхушки страны с монопольным «Газпромом» и его централизованными денежными потоками создает благоприятную почву для масштабнейшей коррупции, подкупа большинства элементов политической системы, захвата СМИ («Газпром-медиа» является одним из крупнейших медиахолдингов страны), отвлечения ресурсов на далекие от развития экономики цели.

Основные направления демонополизации газового рынка

Очевидно, что консервация монопольной структуры газовой отрасли в течение последних 25 лет была стратегической ошибкой. США, где крупнейшая компания — производитель газа добывает всего 3,5% от общенациональной газодобычи, за счет поддержания жесткой конкуренции в газовой отрасли обошли нас буквально во всем — в добыче, в эффективности, в снижении цен для потребителей газа, и сейчас выходят на экспортные рынки (хотя еще десятилетие назад были глубоко зависимы от импорта газа).

Демонополизация сегмента газодобычи

Создание высокой конкуренции в газодобыче — важнейший элемент создания конкурентной среды в газовой отрасли. Сейчас конкуренцию здесь создать намного проще, чем 10–15 лет назад, когда две трети газодобычи приходились на тройку крупнейших газовых месторождений. Сегодня крупнейшие газовые месторождения — Заполярное, Уренгойское, Бованенковское — обеспечивают лишь по 13–15% общенациональной добычи газа каждое, причем существует возможность выделения из операторов крупных месторождений отдельных самостоятельных площадей, а также компаний, разрабатывающих различные залежи — сеноманские, валанжинские, ачимовские. Остальные месторождения дают от долей до единиц процента общенациональной добычи газа.

Операторы всех месторождений «Газпрома» должны быть выделены в самостоятельные независимые компании (которым должны быть переданы в собственность добычные лицензии и основные фонды месторождений, так как сегодня дочерние компании — операторы месторождений существуют в форме эксплуатирующих ООО, не владеющих имуществом, а часто и лицензиями). Эти независимые компании-операторы долж-

ны быть проданы на открытых аукционах независимым собственникам, при этом доступ к аукционам по покупке этих активов для компаний, уже добывающих более 3% газа в России, должен быть запрещен, а за последующими слияниями и поглощениями установлен строгий контроль. Так в сфере добычи газа будет сформирована достаточная конкурентная среда с участием не менее чем 30-40 независимых газодобывающих компаний, крупнейшие из которых не будут контролировать более 10% добычи в стране.

Необходимо также продать на рынке (предварительно также выделив независимых операторов отдельных месторождений) газовые активы государственной «Роснефти», которая добыла в 2015 году 62,5 млрд кубометров газа (почти 10% от общероссийской добычи).

Конкуренция между независимыми газодобывающими компаниями поможет существенно повысить эффективность, снизить производственные издержки газовой отрасли и снизить внутренние цены на газ для российских потребителей.

Выделение транспортно-диспетчерской системы

Выделение транспортно-диспетчерской системы в самостоятельного участника рынка, не связанного с добычей и оборотом газа, и занятого исключительно оказанием услуг по транспортировке газа и диспетчированию потоков газа — неотъемлемое условие создания в России нормального конкурентного рынка газа. Воспрепятствование доступу к газопроводной системе для конкурентов десятилетиями служит инструментом искусственного поддержания монополии «Газпрома».

Крайне важным при создании независимых операторов транспорта газа является обеспечение полной прозрачности информации о текущей и плановой загрузке мощностей газотранспортной системы и аукционного доступа к ее мощно-

стям. В этом плане необходимо использовать накопленный опыт практики обеспечения доступа третьих сторон к газопроводным системам Евросоюза, США, Великобритании — все соответствующие практики уже детально наработаны в мире. «Газпром» в течение последних десятилетий более всего сопротивлялся раскрытию информации о загрузке газотранспортных мощностей, так как это немедленно раскрыло бы сущность манипулирования рынком — многие направления газотранспортной системы, к которым не предоставлялся доступ независимым игрокам, в реальности загружены не более чем на 30-40%. Традиционно использовавшиеся аргументы о необходимости сохранения этих данных в тайне по соображениям «национальной безопасности» несостоятельны — никакого отношения к безопасности эта информация не имеет.

Публичное раскрытие информации о структуре загрузки мощностей магистральных газопроводов позволит достаточно быстро решить проблему резкого повышения уровня утилизации попутного нефтяного газа нефтедобывающими компаниями, и позволит прекратить массовое сжигание попутного газа в факелах, наносящего серьезный ущерб экологии.

Вопрос сохранения будущих «трансгазов» в госсобственности дискуссионен и может решаться по-разному. С одной стороны, госсобственность способствует консервации операционной и инвестиционной неэффективности, принятию неверных инвестиционных решений. С другой — она отчасти защищает важные инфраструктурные активы от поглощения отдельными участниками рынка. В будущем вопрос разгосударствления «трансгазов» должен обсуждаться в увязке с созданием механизмов, защищающих «трансгазы» от возможного поглощения участниками добычи и оборота газа.

Еще несколько моментов должны быть учтены:

- Целесообразно рассмотреть вопрос о создании не одной, а нескольких независимых друг от друга газотранспортных компаний, конкурирующих по направлениям.
- Следует разрешить операторам новых газовых месторождений самим строить магистральную транспортную инфраструктуру до подключения к известным газовым хабам. В этом случае на такую частную газотранспортную инфраструктуру должны распространяться такие же заранее известные и публичные правила доступа для третьих лиц, как и на «трансгазы».
- Множественность компаний по транспортировке газа требует выделения структуры по диспетчерскому управлению потоками газа в отдельную независимую единицу, полномочия которой по диспетчированию будут закреплены законодательно.
- Создание нескольких операторов газотранспортной системы вместо одного будет также способствовать демополизации подрядных услуг по модернизации и строительству газопроводов, которые сегодня чрезмерно сконцентрированы под контролем нескольких близких к руководству России компаний («Стройгазмонтаж» Ротенберга, «Стройтрансгаз» Тимченко и других).

Создание оптового рынка газа

Технологическая специфика газовой отрасли требует создания организованного общенационального оптового рынка газа, с принятием прозрачных правил участия в работе рынка поставщиков (газодобывающих компаний), крупных потребителей и газосбытовых структур. Должны быть разработаны правила ведения торговли газом в спотовом **режиме и по долгосрочным контрактам**, обеспечивающие равные права участников рынка.

Демонополизация сегмента газораспределения и сбыта газа

В последние десятилетия «Газпром» активно консолидировал контроль над региональными и местными газораспределительными сетями, поставляющими газ большинству средних и мелких потребителей по газопроводам среднего и низкого давления. Операторы этих сетей одновременно являются и поставщиками «последней мили», заключающими контракты с конечными потребителями. Сквозная монополизация сферы распределения и сбыта газа — серьезное препятствие на пути создания недискриминационной системы торговли газом в масштабе страны, конкурентного доступа поставщиков газа к его потребителям.

Во вновь газифицируемых регионах «Газпром» получал статус безальтернативного поставщика газа, что привело к серьезному завышению расценок на подключение к газовым сетям. Российские предприниматели традиционно называют подключение к газовым сетям в качестве одного из ключевых барьеров на пути реализации инвестиционных проектов.

В сфере сбыта газа необходимо добиться следующего.

- Необходимо жесткое организационное разделение сфер газораспределения (транспортировки газа по газопроводам среднего и низкого давления) и сбыта газа (его продажи конечным потребителям). Газораспределительным транспортным компаниям должно быть запрещено участие в купле-продаже газа, по аналогии с операторами магистральных газопроводов («трансгазами»). Сбыт газа должен осуществляться исключительно специализированными сбытовыми компаниями, не аффилированными с операторами транспортных услуг.

- Газодобывающим и сбытовым компаниям и их аффилированным лицам должно быть запрещено владение пакетами акций газораспределительных транспортных компаний (по аналогии с европейскими правилами).
- Процедура газификации регионов должна стать полностью конкурентной. Право осуществлять строительство новых газопроводов среднего и низкого давления и подключать к ним потребителей должны получить любые компании, предлагающие такие проекты и обеспечивающие их соответствие требованиям промышленной безопасности. Открытие процесса газификации регионов и муниципалитетов для конкуренции позволит резко снизить цены на услуги по газификации и подключению новых потребителей и ускорить темпы газификации страны.
- Любое использование бюджетных средств на газификацию регионов должно осуществляться только на основе прозрачного аукционного распределения подрядов с доступом всех желающих, так как в сфере строительства новых газопроводов среднего и низкого давления возможен крайне высокий уровень конкуренции.
- Необходимо изменение механизмов взимания платы за подключение к газовым сетям таким образом, чтобы исключить практику быстрой компенсации инвестору всех затрат — стоимость присоединения к газовым сетям не должна превышать стоимость простых мероприятий по подключению объектов пользователя к сети, а возврат инвестиций в строительство распределительных газопроводов и выход на окупаемость должны осуществляться из прибыли от их многолетней эксплуатации. (Сегодня мы имеем ситуацию, когда монопольные операторы распределительных газопроводов стремятся по максимуму возместить расходы на их строительство с подключаемых потребителей немедленно, и не имеют стимулов к

дальнейшему длительному оказанию добросовестных услуг, в результате чего многие вновь построенные распределительные газопроводы стоят пустыми и не вызывают интереса у потребителей).

Демонополизация экспорта газа

Сохранение «единого экспортного канала» долгие годы было препятствием для практического обсуждения демонополизации газовой отрасли. Противники демонополизации утверждают, что большое число независимых производителей газа немедленно ринутся демпинговать на внешних рынках газа, в результате чего Россия может потерять экспортные доходы.

Риск подобного демпинга действительно существует. Однако цель демонополизации газовой отрасли — повысить эффективность и снизить цены на газ прежде всего внутри страны. Ничто не мешает сохранить единого оператора экспорта газа — держателя существующего портфеля экспортных контрактов, обязав независимых операторов газовых месторождений (в момент их организационного выделения из «Газпрома») заключить с единым оператором экспорта связанные долгосрочные контракты (vesting contracts) на поставку необходимых объемов газа на экспорт (по комиссионной/агентской схеме). Это взаимовыгодная схема: единый оператор экспорта — правопреемник «Газпрома» по внешним контрактам — получает гарантированные на годы вперед объемы поставок газа, а независимые газодобытчики — часть доходов от экспорта газа в валюте и по экспортным ценам.

Появление самостоятельного оператора экспорта газа, зарабатывающего исключительно на своих комиссионных (а не просто технически обслуживающего чьи-то политические решения по установлению экспортных цен и условий экспортных контрактов), будет способствовать большей гибкости ценовой

экспортной политики, большей конкурентоспособности российского газа на внешних рынках, ускоренному освоению новых форм торговли (спотовый рынок) против архаичных отмирающих форм (излюбленные «долгосрочные контракты» «Газпрома» с привязкой к ценам на нефть), и позволит вернуть частично утраченные в последние годы из-за негибкости ценовой политики внешние рынки.

При этом экспорт СПГ нужно немедленно и полностью либерализовать, так как сооружение новых заводов по экспорту СПГ носит крайне капиталоемкий характер и не создает условий для ценового демпинга (наоборот, инвесторам нужно компенсировать чрезвычайно высокие затраты на строительство заводов СПГ, особенно в суровых арктических или тихоокеанских российских условиях).

Налогообложение в газовой отрасли и вопрос наполнения Пенсионного фонда

Крупной проблемой газовой отрасли сегодня является низкий уровень ее налогообложения — таким образом, природная рента в газовой отрасли перераспределяется из бюджета страны в руки людей, контролирующих генерируемые в отрасли денежные потоки в «Газпроме». Заметными результатами этого являются, помимо прочих, неэффективные инвестиции в невостребованные газопроводы, скупка СМИ и футбольных клубов, появление чрезмерно монополизированного сектора близких к властям строительных подрядчиков и тому подобное.

«Газпром» сейчас платит всего порядка 1 трлн рублей НДС и экспортной пошлины в год, против порядка 5 трлн, уплачиваемых нефтяными компаниями (и это при сопоставимых масштабах добычи газа и нефти). Эффективная ставка НДС на газ в 2015 году составляла чуть более \$20 за тысячу кубоме-

тров, против порядка \$100 за тонну для нефтедобывающих компаний. Газовая отрасль, благодаря протекции высшего руководства страны и сознательной политике перекачки ренты от государства в частные руки газпромовской верхушки, платит неоправданно мало налогов.

Повышение налоговой нагрузки на газовую отрасль (примерно до уровня налогообложения нефтяной отрасли) позволит сформировать существенные дополнительные доходы для капитализации Пенсионного фонда, который сегодня функционирует в условиях искусственного дефицита средств и наполняется в основном страховыми взносами несырьевых отраслей (в сырьевых отраслях, ввиду относительно невысокого числа занятых по сравнению с другими сферами экономики, объемы отчислений страховых взносов в Пенсионный фонд невелики).

Другой источник дополнительной капитализации Пенсионного фонда — доходы от продажи акций выделяемых из «Газпрома» и «Роснефти» независимых газовых компаний. Эти доходы должны целевым образом направляться в капитал Пенсионного фонда.

Ожидаемые результаты демонополизации газового рынка

Создание высоко конкурентной среды в газовой отрасли позволит решить ее основные текущие проблемы:

- стимулировать повышение операционной и инвестиционной эффективности отрасли, снизить издержки;
- способствовать прекращению роста и снижению цен на газ для российских потребителей и стоимости газификации;
- стимулировать развитие экспорта СПГ, корректировку архаичных механизмов ценообразования и экспортной контракции газа, резко повысить конкурентоспособность России на международных газовых рынках;

- прекратить масштабное отвлечение средств газовой отрасли на дальнейшую монополизацию различных секторов экономики, политическую коррупцию, установление монопольного контроля над СМИ;
- создать дополнительный источник наполнения Пенсионного фонда, в том числе создав условия для снятия избыточной налоговой нагрузки на фонд оплаты труда российских средних и малых предприятий несырьевого сектора.

Важнейший политический результат демонополизации газовой отрасли — ликвидация «Газпрома» как основного механизма монопольной политико-экономической системы и основного источника коррупции в стране.

Демонополизация нефтяной отрасли

В российской нефтяной отрасли сложилась сверхцентрализованная структура. Четыре крупнейшие нефтяные компании контролируют более 75% добычи нефти и нефтеперерабатывающих мощностей; примерно половина того и другого контролируется двумя госкомпаниями — «Роснефтью» и «Газпромнефтью». Розничный рынок торговли нефтепродуктами контролируется картельной сетью трейдеров, связанных неформальными отношениями с крупными нефтяными компаниями и региональными и местными властями. Условий допуска на рынок для независимых участников нет.

Негативные последствия монополизации нефтяного рынка

Россия, вдвое превосходя США по доказанным запасам нефти, в последние годы уступила Америке лидерство в добыче и показывает полную противоположность США по части эффективности нефтедобывающего производства: в то время как в Северной Америке наблюдается бурный рост производительности скважин, буровых установок и так далее, в России средние дебиты скважин устойчиво падают вот уже 10 лет. Розничные цены на нефтепродукты в США — на российском уровне даже после пересчета в рубли по нынешнему девальвированному курсу, а в долларах 2013 года — почти вдвое ниже. Даже по нынешнему курсу в ряде штатов США цены на бензин сегодня ниже, чем в России.

Причина проста — в США крупнейшие компании, добывающие нефть, производят всего 4–5% от общего объема нефтедобычи (а не 50% и не 75%), там чрезвычайно высока конкуренция на всех этапах переработки и в целом во всей

отрасли — добыча, переработка, сбыт. При этом власти еще со времен разделения Standard Oil сто с лишним лет назад строго следят за концентрацией и конкуренцией в отрасли.

Низко конкурентная структура российской нефтянки порождает целый ряд проблем:

1 Производительность отрасли заметно падает. В 2000–2004 годах здесь был достигнут очевидный скачок — средний дебит нефтяной скважины, по данным Росстата, вырос с 7 до почти 10 с половиной тонн в сутки (за счет этого и имел место существенный рост добычи). С началом национализации производительность начала стагнировать, и сейчас средний дебит скважины упал до чуть более 9 тонн в сутки. Серьезное падение производительности фиксируется и по ряду других важных показателей.

2 Эффективность инвестиций крупных нефтяных госкомпаний чрезвычайно низка. В 2015 году «Роснефть» потратила почти 600 млрд рублей на капитальные инвестиции, при этом компания в лидерах по падению добычи (1%, в 2016 падение добычи ускорилось).

3 Проблемы, изложенные в пунктах 1 и 2, могут привести к началу обвала нефтедобычи в стране, аналогично кризису советской нефтяной отрасли в 1987–1994 годах, когда добыча нефти в условиях низкой производительности и недоинвестирования сократилась почти наполовину. Крупнейшие компании отрасли («Роснефть», «Лукойл») и их крупнейшие дочерние добывающие предприятия уже давно показывают падение производства, номинальный небольшой рост добычи нефти в России сохраняется только за счет усилий мелких игроков и отдельных новых проектов.

4 Темпы модернизации нефтепереработки в России в последние четверть века оставались крайне неудовлетворительными. Выход светлых нефтепродуктов на российских НПЗ до сих пор составляет всего 60% (для сравнения: в США и Западной Европе — 80%), около трети вырабатываемых нефтепродуктов — топочный мазут, который в основном идет на вторичную перегонку.

5 В России отсутствует конкурентное ценообразование на нефтепродукты. Несмотря на хорошо разработанную публичную «легенду» о взаимосвязи постоянного роста внутренних цен на топливо с динамикой мировых цен на нефть, в период кризиса 2008–2009 годов, когда мировые цены на нефть упали, цены на бензин в США опускались до 14–15 рублей за литр Regular, тогда как в России в тот период — никогда не опускались ниже 20 рублей за литр А-92. В первом полугодии 2016 года в ряде штатов США средняя цена бензина Regular в пересчете на рубли, даже по текущему сильно девальвированному курсу рубля, была ниже, чем в среднем по России и существенно ниже, чем в Москве. Завышенные монопольные цены на нефтепродукты препятствуют развитию экономического оборота (увеличивая транспортные издержки), снижают транспортную связность российских территорий, затрудняют борьбу с высокой инфляцией.

Системные проблемы рынка нефти в России

Структура нефтяной отрасли в последние 25 лет формировалась по принципу создания нескольких ВИНК — вертикально-интегрированных нефтяных компаний. Сторонники такой модели уверяли, что за счет «эффекта масштаба» ВИНК станут локомотивами модернизации нефтяной отрасли и освоения новых месторождений. Эти надежды сра-

ботали только по части достижений в увеличении добычи сырой нефти в 2000-е, причем основной вклад в рост добычи внесли частные компании и в тот период, когда нефтяная отрасль была в наименьшей степени монополизирована (в 2000–2004 годах), а основной рост добычи был достигнут не за счет эффекта масштаба, а за счет привлечения передовых мировых технологий интенсификации нефтедобычи, которыми советская нефтяная промышленность не владела — эти технологии позволили резко повысить производительность скважин (см. цифры выше). Однако для этого эффект масштаба был не нужен: опыт США показывает, что усилиями мелких и средних частных компаний и при наличии высокой конкуренции рывок по части повышения производительности в нефтедобыче может быть еще более впечатляющим.

Вместе с тем, модель ВИНК привела к ряду ощутимых разочарований:

- модернизации нефтепереработки в желаемых масштабах так и не произошло, переработка осталась на периферии внимания компаний, заинтересованных развивать прежде всего экспорт нефтяного сырья;
- вместе с ВИНК пришла монополизация и жесткий картельный раздел внутреннего рынка нефтепродуктов;
- централизованные ВИНК стали легкой добычей в ходе укрупнения и национализации отрасли в последние 10 лет — есть основания утверждать, что более конкурентная отраслевая структура сильно замедлила и осложнила бы этот процесс.

Те частные ВИНК, которые сохранились до настоящего момента и продолжают функционировать, вполне смогут сосуществовать в будущем с элементами другой структурной модели

нефтяной отрасли: независимые небольшие и средние добывающие компании, независимые НПЗ. Дальнейшая конкуренция двух моделей представляется оптимальным решением против сегодняшнего исключительного доминирования ВИНК, которое заложило основы для монополизации сектора под государственным контролем и падения его эффективности.

Особенности российской нефтедобычи состоят еще и в том, что основные запасы нефти, отработка которых может обеспечить поддержание и даже наращивание производства, сосредоточены не в каких-то новых районах, а на давно осваиваемых территориях с хорошо развитой инфраструктурой — Западная Сибирь, Тимано-Печора, Каспий (примерно 70 млрд баррелей из 100 млрд международно признанных доказанных запасов России). Нефтяной потенциал Восточной Сибири ограничен, разработка шельфа по нынешним меркам непозволительно дорогостояща. Это как раз и формирует крайне удобную среду для развития высокой конкуренции между небольшими и средними добывающими компаниями за повышение отдачи месторождений и разбуривание новых горизонтов в уже сложившихся районах добычи, а роль «эффекта масштаба» (который мыслился как основное преимущество ВИНК) снижается, так как новых крупных нефтеносных регионов, освоение которых требует такого масштаба, мало. Для освоения удаленных месторождений Восточной Сибири и шельфа возможно широко применяемое в мире создание консорциумов, нет необходимости ради этого монополизировать всю нефтяную отрасль.

Пути и механизмы демонополизации рынка нефти

Демонополизация рынка нефти — сложная и многогранная задача, для решения которой потребуются и время, и политическая воля. Она предполагает одновременное разрешение целого комплекса взаимосвязанных проблем.

Демонополизация сегмента нефтедобычи

Демонополизация сектора нефтедобычи должна строиться на принципах обособленной продажи инвесторам дочерних добывающих подразделений госкомпаний:

- в I квартале 2016 года две российские госкомпании, «Роснефть» и «Газпромнефть», совокупно добывали 47% нефти в России;
- 11 их дочерних компаний добывали от 1% до 4% нефти в России каждая;
- еще 14 их дочерних компаний добывали менее 1% нефти в России каждая;
- два перспективных новых месторождения «Газпромнефти» — Новый порт и Приразломное — в перспективе 2018–2021 годов будут давать по 1% нефтедобычи каждое;
- крупнейшее дочернее добывающее предприятие «Роснефти», «Юганскнефтегаз», дает более 11% общероссийской нефтедобычи — из него можно выделить несколько самостоятельных компаний-операторов отдельных месторождений.

В случае продажи инвесторам этих активов по отдельности, на рынке появятся более 30 независимых нефтедобывающих компаний с объемом добычи от долей процента до 3–4% от общероссийской. При этом доступ к аукционам по покупке этих активов для компаний, уже добывающих более 3% нефти в России, должен быть запрещен, а за последующими слияниями и поглощениями установлен строгий контроль. В случае покупки соответствующих активов независимыми инвесторами в России останется только две нефтяные компании, добывающие более 10% нефти — «Лукойл» (15% в цифрах 1 полугодия 2016 года) и «Сургутнефтегаз» (11%),

причем по «Сургутнефтегазу» необходимо исследование его бенефициарных собственников — вероятно, эта компания также связана с государством, и часть активов может быть выделена из нее. Остальные нефтедобывающие компании («Татнефть», «Башнефть», «Русснефть», «Новатэк») добывают по 1–5% нефти в России и не представляют угрозы чрезмерной концентрации активов.

В результате всех этих преобразований структура российской нефтедобывающей промышленности станет высоко конкурентной, а доходы от продажи соответствующих активов можно будет направить на погашение накопленных ранее долгов и докапитализацию Пенсионного фонда.

Инвестиционная модель освоения месторождений в условиях разукрупнения структуры нефтедобывающих компаний будет строиться на следующих принципах:

- государство будет поощрять создание консорциумов нефтяных компаний для разработки крупных месторождений (в соответствии с мировой практикой) и примет соответствующие поправки в законодательство, облегчающие создание и деятельность консорциумов;
- будет поощряться зарубежная экспансия нефтяных компаний, для того чтобы эффект масштаба достигался за счет международной экспансии, а не монополизации внутреннего нефтяного рынка;
- параллельная реформа финансовых рынков и банковской системы должна облегчить использование привлеченного финансирования для разработки крупных месторождений (сегодняшняя неразвитость финансовых рынков приводит к тому, что в структуре инвестиций в основной капитал доминируют собственные средства компаний). В недропользовании

должно быть разрешено использование залоговых инструментов для привлечения обеспеченных кредитов (сегодня залог лицензий запрещен).

Демонополизация сегмента нефтепереработки

В нефтепереработке также около половины мощностей контролируется двумя госкомпаниями — «Роснефтью» и «Газпромнефтью». Их нефтеперерабатывающие мощности (в совокупности более 140 млн тонн в год) также необходимо выставить на продажу, при этом:

- необходимо привлечь независимых консультантов для компоновки оптимальной структуры нефтеперерабатывающих активов до выставления на продажу, с целью обеспечить максимальный уровень конкуренции (в том числе с проведением расчетов по НПЗ с использованием индексов рыночной концентрации);
- за отдельными наиболее крупными НПЗ, являющимися доминирующими производителями топлива на значительных прилегающих территориях (Омский, Рязанский, Ярославский, Московский, Ангарский, Ачинский и, возможно, ряд других), может быть законодательно закреплён статус независимых НПЗ, которым запрещена интеграция с добывающими компаниями и сегментом сбыта, с принятием правил недискриминационного доступа к перерабатывающим мощностям.

Модель создания вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), реализовавшаяся в России в последнюю четверть века, в рамках которой НПЗ передавались в структуру добывающих компаний, мало что дала для модернизации нефтепереработки, которая шла запаздывающими темпами (для ВИНК предпочтительной была ориентация бизнеса на увеличение добычи и

экспорта сырой нефти), а также способствовала монополизации сегмента downstream — переработки и сбыта. Продажа крупных НПЗ независимым инвесторам и их функционирование по принципу independent refiners (по типу американских Tesoro, Valero и так далее) создали бы интересную конкуренцию моделям функционирования нефтепереработки — вертикальная интеграция против независимой переработки, которая позволила бы оптимизировать структуру нефтеперерабатывающего сегмента в дальнейшем.

Риски выделения НПЗ в независимых участников рынка — возможное прерывание поставок нефти — должны хеджироваться при помощи заключения вмененных контрактов на переходный период (vesting contracts) с нефтедобывающими предприятиями, выделяемыми из госкомпаний. По окончании действия вмененных контрактов НПЗ и производители нефти смогут свободно работать на стандартных рыночных условиях.

Вопрос модернизации российских НПЗ, на которых до сих пор производят до трети мазута, и выход светлых нефтепродуктов составляет всего лишь порядка 60%, давно стоит в повестке дня. Однако, как показал опыт 25 лет существования российских ВИНК, в условиях картельного раздела рынка и приоритетной ориентации на экспорт сырья они не заинтересованы в быстрой модернизации перерабатывающего хозяйства. Помимо этого, опыт строительства новых независимых НПЗ (ТАИФ, Антипинский) свидетельствует, что часто проще построить новый современный НПЗ, чем модернизировать старые советские заводы.

В случае разблокировки сектора нефтедобычи и превращения его в высоко конкурентный (см. выше) у новых собственников нефтедобывающих предприятий появится прямой стимул инвестировать в новые современные НПЗ (вероятно, небольшой мощности) с высокой глубиной переработки и высоким выходом светлых нефтепродуктов. Это усилит конкуренцию в сегменте нефтепереработки и снизит зависимость рынка от нескольких сверхгигантских советских НПЗ.

Развитие конкуренции в сфере добычи и переработки нефти будет также способствовать оптимизации размещения будущих нефтеперерабатывающих производств — вероятно, оптимальнее будет строить новые НПЗ вблизи портов, так как сегодняшняя удаленность континентальных заводов от рынков сбыта препятствует повышению глубины переработки нефти (при удаленности от рынков сбыта это экономически невыгодно). Таким образом, нефтеперерабатывающий сектор сможет избавиться от негативного наследия советской структуры размещения заводов (большинство которых удалены от портов).

Демонополизация сегмента сбыта нефтепродуктов

Основной проблемой здесь является не столько доминирование крупных компаний (хотя в ряде регионов это проявляется довольно активно), сколько сложившиеся неформальные связи между существующими сбытовыми сетями, поделившими местные рынки и в сговоре с региональными и местными властями не допускающими на них конкурентов. Результат — скоординированная картельная ценовая политика и завышенная маржа розничной реализации нефтепродуктов, которая составляет в России до 30% (в США — порядка 15%).

В сфере сбыта необходимо действовать не столько мерами разукрупнения предприятий (хотя почти 4000 АЗС и порядка 200 нефтебаз, принадлежащих «Роснефти» и «Газпромнефти», необходимо продать на открытых конкурентных аукционах), сколько в разблокировании барьеров входа — получения земли под строительство новых АЗС, необходимых разрешений и согласований от местных властей (тем более что Россия сильно отстает по числу АЗС от развитых стран, где нормой является одна АЗС на тысячу автомобилей — у нас пока только в Москве и Санкт-Петербурге насыщенность автозаправками вышла на уровень 1,5-2 АЗС на 1000 машин). В остальных городах России — в лучшем случае 0,5 АЗС на 1000 автомобилей, чаще этот показатель еще ниже.

Нужно обеспечить все условия для того, чтобы независимые производители нефти, переработчики и трейдеры смогли открывать где угодно на территории страны свои АЗС и составить конкуренцию сложившимся картельным сетям трейдеров, связанных с крупными ВИНК и местными властями. Поскольку эта сфера связана с серьезным засильем властного произвола и криминала, вероятно, потребуются создание особого федерального департамента по оперативному реагированию на возникающие барьеры для независимых трейдеров и владельцев АЗС: с учетом ожидаемого эффекта в виде снижения монопольной маржи нынешних трейдеров и роста конкуренции это окупится.

Ожидаемые результаты демонополизации нефтяного рынка

Создание высоко конкурентной среды в добыче, переработке нефти и сбыте нефтепродуктов позволит решить основные проблемы:

- стимулировать повышение эффективности отрасли и отработки имеющихся запасов, рост отдачи от инвестиций;
- предотвратить переход отрасли к устойчивому падению добычи;
- стимулировать развитие отечественной нефтепереработки, которая слишком долго находилась в заложниках у ориентированных на экспорт сырья ВИНК;
- снизить монопольное давление на розничные цены на нефтепродукты, чем способствовать повышению конкурентоспособности транспортных услуг, увеличению транспортной связности территории страны, помочь борьбе с инфляцией.

Ключевой политической результат демонополизации — **предотвращение условий для превращения нефтяной отрасли в базис для становления монопольной олигархической политической системы.** Отсутствие централизованных каналов концентрации нефтяной ренты несомненно оздоровит российскую общественно-политическую систему.

Демонополизация российской электроэнергетики

Несмотря на проведенную в 2000-е годы реформу российской электроэнергетики, достичь ее заявленной цели — создания полноценного конкурентного рынка электроэнергии — в России не удалось. Потребители столкнулись с существенным ростом тарифов на электроэнергию — по данным Росстата, в 2013 году (до начала масштабной девальвации рубля) средняя стоимость электроэнергии в России для промышленных потребителей составила 7 центов за киловатт-час, для непромышленных — 11 центов, против, соответственно, 3,5 и 5 центов за киловатт-час в 2006 году. В 2015 году по курсу 2013 года — соответственно 7,2 и 12 центов за киловатт-час. При этом в США, например, средняя стоимость электроэнергии для промышленных потребителей вот уже пару десятилетий стабильно находится в коридоре 6-7 центов за киловатт-час — то есть стоимость электроэнергии в России превысила цены на нее в США.

Негативные последствия монополизации электроэнергетики

Одна из причин перманентного роста тарифов лежит в сфере зависимости электроэнергетики от монополизированной газовой отрасли — природный газ составляет 50% в структуре выработки электроэнергии в России (примерно две трети — в европейской части страны), и резкий рост цен на него в последние годы predetermined быстрое подорожание электроэнергии. Демонополизация газовой отрасли (см. отдельные предложения по этой теме) должна помочь решить эту проблему.

Однако дело не только в росте цен на газ. В ходе реализации реформы не удалось создать конкурентного рынка

генерирующих мощностей. Сегодня примерно 55% генерирующих мощностей в стране контролируют всего четыре крупнейшие госкомпании («РусГидро», «Росатом», «Интер РАО», «Газпром энергохолдинг»), а вместе с еще тремя крупными финансово-промышленными холдингами — «РУСАЛ», «Ренова», СУЭК — 73%. Для сравнения: в США пять крупнейших энергокомпаний контролируют только 20% генерирующих мощностей в стране, и государственные структуры не играют никакой существенной роли на рынке. Российские производители не стимулированы повышать операционную эффективность, существует лишь видимость конкуренции — например, за последние 10 лет снижение удельных расходов топлива на выработку электроэнергии в целом по России составило всего лишь менее 3%, хотя в этом плане существует огромный резерв.

Помимо олигопольной структуры собственности в генерации, в последние 10 лет энергорынок столкнулся с рядом тенденций, способствовавших его дальнейшей монополизации. Имела место незапланированная беспрецедентная консолидация электросетевых компаний в суперхолдинг «Россети», объединивший большинство магистральных и распределительных электросетей страны. Сбытовыми компаниям, вопреки первоначальному плану реформ, было разрешено консолидироваться с распределительными электросетями. Был принят ряд решений (прежде всего в сфере запуска рынка мощности), де-факто создававших преференциальные условия отдельным генераторам.

Необходимо принятие ряда мер, устраняющих эти вновь возникшие условия для монополизации рынка электроэнергии.

Основные направления демонополизации электроэнергетики

Вместе с тем, в ходе электроэнергетической реформы многое необходимое было все же сделано — организационно разделены сферы производства, сбыта и передачи электроэнергии, создан оптовый рынок. Таким образом, в отличие, например, от газовой отрасли, где демонополизацию предстоит начать с нуля, в электроэнергетике нужно реализовать лишь ограниченный набор мер по созданию подлинно конкурентной среды.

Демонополизация сегмента генерации электроэнергии

Основное искажающее воздействие на структуру генерации электроэнергии составляют четыре крупные государственные компании, в совокупности контролирующие примерно 55% генерирующих мощностей в стране. Как минимум три из этих компаний необходимо разукрупнить («РусГидро», «Газпром энергохолдинг», «Интер РАО»), выделив из них порядка десяти независимых генерирующих компаний. «Газпром энергохолдинг» и «Интер РАО» вообще следует ликвидировать, так как необходимости в наличии столь концентрированных холдингов, контролирующих тепловую генерацию под эгидой государства, просто нет.

«РусГидро» как централизованная структура также себя не оправдала. В свое время создание сверхцентрализованной компании в сфере гидрогенерации мотивировалось необходимостью эффекта масштаба для реализации крупных инвестиционных проектов. Однако проекты эти в основном закончены и получились проблемными — это в первую очередь крупные ГЭС на востоке страны с коэффициентом использования установ-

ленной мощности 30–40%, без перспектив спроса на электроэнергию и достаточной загрузки мощностей. Для обеспечения хотя бы какой-то дополнительной загрузки этих недоиспользуемых мощностей власти и «РусГидро» в настоящее время заняты настойчивыми попытками продать электроэнергию в Китай по бросовой цене (в пределах 1-2 центов за киловатт-час). Изначально, в 2003 году, когда правительство утвердило первый контур оптовых генерирующих компаний, предполагалось, что на базе крупных гидроэлектростанций будет создано четыре, а не одна генерирующая компания — нужно вернуться к этой идее, а возможно, и еще более разукрупнить структуру гидрогенерации в целях усиления конкуренции на рынке.

В 2003 году эксперты подготовили проект структуры оптовых генерирующих компаний на основе расчетов по индексам рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана. Нужно обновить эти расчеты с учетом произошедших изменений на рынке и по итогам этих расчетов выделить не менее 15–20 независимых генерирующих компаний из «Интер РАО» и «Газпром энергохолдинга» (сегодня имеют совокупную установленную мощность около 65 гигаватт), в том числе разделить принадлежащее «Газпрому» «Мосэнерго» (13 гигаватт) на 3–4 независимые конкурирующие генерирующие компании (с учетом сетевой замкнутости Московского региона и дефицита внешнего перетока).

Целесообразно также обсудить создание на базе «Росатома» нескольких генерирующих компаний вместо одной. Сделать это существенно проще в условиях ввода новых атомных электростанций (которые можно преобразовать в отдельные ОАО) и предстоящего снятия с эксплуатации большого числа старых энергоблоков АЭС, которые также можно выделить в отдельную структуру.

В Сибирской энергозоне необходимо обсудить возможные меры принудительного разделения крупных игроков, владеющих основными долями генерации в регионе (Еп+, СУЭК), на основе норм антимонопольного законодательства.

Деконсолидация электросетевого хозяйства

В последние годы, вопреки изначальным идеям реформирования электроэнергетики, имело место движение к суперконсолидации сетевого хозяйства, магистральных и распределительных сетей в рамках единого холдинга «Россети». Этот путь опасен развитием у единого электросетевого холдинга чрезмерного политического влияния и эффекта *regulatory capture* — «захвата регулятора», когда орган регулирования сетевых тарифов не в силах сопротивляться лоббистскому масштабу сверхкрупной электросетевой монополии и систематически идет на поводу у навязываемых ею решений. Иллюстрацию этого эффекта можно увидеть в России, например, в виде роста тарифной выручки Федеральной сетевой компании в период 2008–2014 годов в 2,5 раза, в то время как физический объем услуг по передаче электроэнергии вырос менее чем на 10%. В России один из самых высоких в мире уровней платы за подключение к электросетям, предприниматели традиционно называют эту проблему одной из главных, препятствующих инвестициям, по длительности подключения к электросетям (в среднем 160 дней) Россия занимает 173 место в мире в глобальном рейтинге *Doing Business*, уступая в основном африканским странам.

Решения последнего десятилетия об избыточной консолидации электросетевых компаний должны быть отменены. В электросетевом хозяйстве нужно идти не по пути создания «холдингов», укрепление которых ведет к «захвату регулятора», а по пути развития широкого спектра финансовых инструментов

(долгосрочных инфраструктурных облигаций и так далее), при заметном разукрупнении сетевого сектора и создании большого числа независимых распределительных компаний. Федеральная сетевая компания должна сохранить только контроль над сетями напряжением не ниже 330 киловольт.

Отделение энергосбытов от распределительных сетей

Энергосбытовым компаниям необходимо запретить интеграцию с распределительными электросетями — такая интеграция разрешалась в последние годы под эгидой якобы борьбы с неплатежами за электроэнергию и услуги по ее передаче. Решение проблемы неплатежей лежит в иных плоскостях — в том числе в плоскости создания системы финансовых гарантий со стороны властей в отношении социально значимых потребителей, при этом попытки разрешить электросетевым компаниям выполнять функции сбытовых структур в рамках «последней мили» должны быть запрещены.

Коррекция механизмов работы рынка электроэнергии

Необходимо провести инвентаризацию внедренных в жизнь в ходе реформы базовых механизмов работы рынка электроэнергии на предмет их воздействия на конкуренцию в электроэнергетике. Ряд механизмов в этом плане вызывают озабоченность — в частности, нежесткая реализация требований о выводе чрезмерно неэффективных генерирующих мощностей, при параллельном введении гарантированной оплаты новых мощностей по системе ДПМ (договоров о предоставлении мощности). В результате действия таких механизмов, интегрально выгодных сложившимся игрокам в сфере генерации, потребители оплачивают огромные избыточные мощности на рынке — на фоне стабилизации потребления электроэнергии

в последние годы на уровне примерно 1,06 трлн киловатт-час и прекращения роста спроса на нее (под воздействием роста цен и спросовых ограничений) старые неэффективные мощности не выводятся, при этом вводятся новые, подлежащие гарантированной оплате. Избыток генерирующих мощностей в такой ситуации оценивается примерно в 50 гигаватт в масштабах страны, оплачивают содержание избыточных мощностей потребители. На фоне крупного избытка генерирующих мощностей именно конкуренция должна стать ключевым механизмом, стимулирующим развитие эффективной генерации и скорейший вывод из эксплуатации чересчур дорогих мощностей.

Ожидаемые результаты демонополизации электроэнергетики

Корректировка структуры электроэнергетических компаний и механизмов работы рынка электроэнергии позволит:

- создать отсутствующую сегодня полноценную конкурентную среду в сфере генерации электроэнергии, повысить операционную эффективность и снизить издержки;
- исключить избыточное влияние электросетевых монополий, «захват регулятора» и снизить раздутые сетевые тарифы;
- облегчить подключение предпринимателей и населения к электрическим сетям;
- вывести из эксплуатации избыточные неэффективные генерирующие мощности и избавить потребителей от необходимости оплачивать существенный избыток мощностей;
- как интегральный результат — добиться сдерживания дальнейшего роста, а в перспективе — снижения стоимости электроэнергии для потребителей.

Демонополизация банковского сектора

Российская банковская система в нынешнем виде представляет собой колоссальный тормоз для экономического развития страны. Она не предоставляет экономике доступного финансирования. В значительной мере это результат монополизации сферы банковских услуг.

Негативные последствия монополизации банковского сектора

Еще до экономического кризиса 2014–2015 годов Россия имела рекордные по европейским меркам ставки по кредитам, невзирая на рекордно низкую инфляцию. Сейчас ситуация похожая — при официальной инфляции в первом полугодии в 7,8% (индекс потребительских цен в январе-июле 2016 года к январю-июлю 2015 года) средние ставки по кредитам для нефинансовых организаций превышали 13%, для субъектов малого и среднего предпринимательства — свыше 16%. На этом фоне российские банки показывали рекордную прибыль — в первом полугодии 2016 года они получили 360 млрд рублей прибыли, рост — 7 (!) раз (за аналогичный период 2015 года — 51 млрд рублей).

Эксперты справедливо отмечают, что даже за вычетом инфляции российские процентные ставки завышены за счет более высокой маржи и более высоких операционных расходов российских банков по сравнению с европейскими.

Качество активов банковской системы предельно низкое, она не в состоянии генерировать «длинные деньги» — свыше 99% (!) привлеченных депозитов юрлиц и свыше 75% депозитов физлиц сроком до 1 года, средняя длина привле-

ченных денег — около полутора лет. В предыдущие годы российские банки активно занимали за рубежом, на пике — летом 2014 года — набрав около \$215 млрд внешних долгов. После этого из-за западных санкций банки оказались отрезаны от внешних рынков капитала (это послужило одним из важных факторов, обусловивших невиданный прежде обвал рубля в 2014–2015 годах). Сейчас «длинные» деньги банковской системе может дать только господдержка. Однако в условиях ее избытка банки не спешат повышать свою эффективность и сильнее конкурировать за средства клиентов.

Банки также являются генераторами убыточных экономических цепочек в государственно-монополистической экономике, вкладывая средства в заведомо неэффективные и часто коррупционные проекты. Наиболее явным примером такого рода является фактическое банкротство ВЭБа, требующего у государства компенсации убытков от неэффективных проектов более чем на 1,5 трлн рублей. В июле 2016 года МВФ в ежегодном докладе о состоянии российской экономики отметил высокую вероятность существенного занижения доли «плохих долгов» против официальной цифры в 9,2% по итогам первого квартала 2016 года.

Ключевая проблема банковской системы — в ее высокой монополизации и близости к государству.

- Почти две трети (62%) всех активов банковской системы, и примерно столько же в структуре кредитов юридическим и физическим лицам, занимают 6 крупнейших госбанков — Сбербанк (~31%), ВТБ (~13%), Газпромбанк (~7%), Внешэкономбанк (~4%), ВТБ 24 (~4%), Россельхозбанк (~4%).
- Контролирующим акционером Сбербанка является Центральный банк России (чуть более 50% акций), который при этом сам является регулятором банковского

рынка. Сложилась ситуация, когда регулятор банковского рынка управляет непосредственно почти третью банковских активов.

- На рынке также присутствует Внешэкономбанк, у которого нет банковской лицензии, поэтому его не включают в рейтинги банков, однако несмотря на формальный статус «небанковской организации», он осуществляет самую настоящую банковскую деятельность, при включении в топ-10 банков он занимает четвертое место с долей активов во всей банковской системе около 4%.
- Российские госбанки имеют очевидное преимущество в получении помощи от государства. По оценкам Standard & Poor's, объем господомощи российским банкам с декабря 2014 года превысил 2,5 трлн рублей (речь идет о финансовом оздоровлении, докапитализации банков через механизм ОФЗ через Агентство по страхованию вкладов, а также о средствах, предоставленных нескольким госбанкам). Основными реципиентами помощи являются госбанки.
- При этом государство проводит последовательную политику выдавливания с рынка средних и мелких банков. За период 2008-2016 годов количество банков в России сократилось более чем в 1,5 раза с 1136 до 733. Правительственные эксперты постоянно говорят, что России достаточно 200–300 банков, однако пример развитых стран говорит о другом: в Германии 2121 банк, в США 7037 банков. Сокращение числа банков в России мотивируется необходимостью борьбы с нечистоплотными банками, «банковскими помойками», однако на самом деле эта задача должна решаться за счет постоянного и качественного осуществления банковского надзора — задачи, с которой ЦБ системно не справляется, предпочитая вместо развития своей надзорной функции проводить сокращение числа банков, уничтожая конкуренцию в банковской среде.

- Еще одним серьезным барьером для конкуренции является ограничение доступа иностранных банков на российский рынок — прямое открытие филиалов иностранных банков запрещено, покупка более 10% доли российского банка иностранным лицом (физическим или юридическим) возможна только с разрешения ЦБ. Таким образом, перекрыта даже теоретическая возможность прихода на рынок крупного конкурента извне существующей закрытой системы.
- Маржа между ставкой привлечения и размещения средств у крупнейших банков очень высока, и мелкие банки не могут составить им серьезную конкуренцию из-за дефицита масштаба и отсутствия возможности привлекать средства под такой же низкий процент, как госбанки.

Несколько прошедших экономических кризисов (1998 года, 2008-2009 годов) сформировали у крупных российских госбанков ощущение «неприкасаемых»: возникла традиция, согласно которой государство прежде всего вкачивает огромные средства поддержки в спасение банков, и им не приходится отвечать за неэффективную деятельность в прошлом. В ходе кризиса 2008-2009 годов ни один банк не был обанкрочен, хотя именно политика вложений средств в неэффективные активы стала ключевой причиной того, что Россия в 2008-2009 годах вошла в число 15 экономик мира, наиболее сильно пострадавших от финансового кризиса. Неконкурентная банковская система, тесно связанная с государством, серьезно тормозит развитие российской экономики и должна быть демонополизирована.

Выход государства из капитала банков

Государству нечего делать среди акционеров банковских учреждений. Присутствие государства лишь усиливает в этой

сфере олигополю, фаворитизм и коррупцию. Присутствие в капиталах ряда банков (прежде всего Сбербанка) часто мотивируется их «социальной значимостью», однако задача защиты граждан — вкладчиков банка полностью решается системой государственного страхования вкладов, которая работает.

Государству (и его дочерним компаниям) необходимо полностью продать свои доли в Сбербанке, ВТБ (и всех его дочерних банках, включая ВТБ 24), Газпромбанке, Россельхозбанке. Независимые консультанты должны подготовить предложения по разделению крупнейших госбанков на большее число независимых конкурирующих банков перед их продажей — соответствующие расчеты должны производиться на основе индексов рыночной концентрации.

Внешэкономбанк должен быть обязан получить банковскую лицензию и работать по общим правилам, либо его нужно ликвидировать. В случае продолжения функционирования этого банка его активы также должны быть разделены и проданы на открытом рынке.

Центробанку должно быть законодательно запрещено совмещение функций регулятора финансовых рынков и владение пакетами акций банков.

Меры по развитию конкуренции в банковской сфере

Государство должно раз и навсегда отказаться от ликвидации мелких и средних банков и укрупнения банковского сектора как цели своей политики. Проблема — не в численности банков и не в наличии большого числа мелких и средних банков, а в отсутствии работающего банковского надзора.

Основные меры по развитию конкуренции в банковской сфере должны быть следующими:

- Необходимо отказаться от любого целеполагания по части численности банков в стране и от использования рычагов банковского надзора в качестве инструмента управления структурой и численностью участников банковского рынка. Банковский надзор должен: а) осуществляться своевременно и качественно, и б) иметь единственную цель — ограничение и пресечение недобросовестной деятельности банков. Чрезмерное укрупнение структуры банков ведет к монополии и олигополии в банковском секторе, что делает банковскую систему тормозом для развития экономики. Целевая структура банковского сектора должна предполагать большую долю независимых частных средних банков.
- Необходимо существенно снизить барьеры входа на рынок для иностранных банков, разрешить (возможно, с некоторыми ограничениями, содержание которых должно быть гласно обсуждено) вести банковскую деятельность иностранным юридическим лицам (филиалам иностранных банков).
- Госструктуры должны также в обязательном порядке продать свои доли в банках на открытом рынке («Роснефть» — контролируемый ей банк ВБРР, «Ростех» — Новикомбанк и так далее).
- Государство должно отказаться от политики фаворитизма в отношении госбанков. Госпомощь за счет средств налогоплательщиков не должна предоставляться банкам, принимающим на себя чрезмерные риски неэффективных проектов с коррупционной составляющей. Банкротство ряда госбанков, накопивших чрезмерные проблемные активы, может пойти на пользу банковской системе. Защита интересов частных вклад-

чиков при этом должна достигаться с использованием сложившейся системы государственного страхования вкладов населения.

- Необходимо внесение специальной главы в закон «О банках и банковской деятельности», регламентирующей порядок недискриминационного предоставления господдержки банкам, в целях исключения фаворитизма и преференций отдельным крупным банкам (сегодня такая регламентация полностью отсутствует, государство распределяет помощь волонтаристским образом).

Ожидаемые результаты демонополизации банковского сектора

В результате комплекса мер по демонаполизации и развитию конкуренции в банковском секторе:

- повысится операционная эффективность банковской системы, снизятся издержки, за счет давления конкуренции исчезнет фактор избыточной маржи крупных банков — в результате всего этого существенно снизятся ставки по кредитам для реального сектора, населения;
- сочетание двух факторов — усиливающаяся конкуренция банков за привлечение денег клиентов и меры по снижению цен и темпов инфляции за счет реализации программ демонаполизации других секторов экономики (см. соответствующие программы) — позволит увеличить длину привлеченных банками средств и качество их активов, снизить зависимость от внешних долгов и господомощи;
- снижение ставок по кредитам подтолкнет инвестиции, потребительский спрос;
- потребительские возможности россиян существенно повысятся за счет снижения ставок по ипотечным кредитам;

- меры по оздоровлению банковского сектора за счет ликвидации неэффективных госбанков и развития конкуренции повысят доверие к банковской системе, в целом оздоровят финансовые рынки страны.

Демонополизация транспортного сектора

С учетом российских расстояний, транспортная система страны играет огромную роль не только для нормального функционирования экономики, но и для полноценной реализации человеческого потенциала страны. Чрезмерная дороговизна и низкое качество транспортных услуг, простои в пути ограничивают мобильность населения, увеличивают издержки граждан и предпринимателей, отнимают полезное время, сокращая производительность и возможности для торгово-экономического оборота, инвестиций и развития. По разным оценкам, Россия теряет 2–3% ВВП в год из-за транспортных ограничений.

Негативные последствия монополизации транспортного сектора экономики

Транспортная система России генерирует сплошные абсурды. Жители городов Сибири и Урала добираются друг к другу через Москву, так как между близко расположенными городами нет прямых рейсов. Стоимость авиаперелетов в Европу часто дешевле цен на билеты между российскими городами. Средняя скорость доставки грузов железнодорожным транспортом едва опережает среднюю скорость пешехода и меньше средней скорости велосипедиста (!). Несмотря на более дальние расстояния, чем в Европе или Китае, в России практически отсутствует сеть высокоскоростных автомобильных или железных дорог. Индексы тарифов на перевозки, по данным Росстата, в последние годы часто опережали инфляцию. Попытки решить все эти проблемы за последние 25 лет толком ни к чему не привели. Сеть транспортных путей практически не развивается (номинальное увеличение протяженности ав-

тодорог достигнуто путем статистических манипуляций — включения с 2010 года дорог местного значения, с 2012 года — протяженности улиц). Скоростных путей сообщения в стране не создано (только в Китае за последние 30 лет с нуля построено более 120 тысяч км высокоскоростных автодорог и почти 20 тысяч км высокоскоростных железных дорог).

Основные направления демонополизации транспортной системы России

Большинство сегментов российского транспортного сектора либо находятся под доминирующим влиянием госмонополий, либо зависят от бюджетных денег, расходование которых непрозрачно и неэффективно. Для существенного улучшения положения дел необходимо провести радикальную демонополизацию транспортного сектора и поставить бюджетные расходы в этой сфере под жесткий контроль общества.

Демонополизация железнодорожных перевозок

В сфере железнодорожных перевозок были предприняты определенные шаги по созданию конкуренции, прежде всего в области перевозок грузов, где появилось значительное число частных перевозчиков, которые на сегодня играют ведущую роль на рынке. Однако в целом структура отрасли так и не избавилась от доминирования единой монопольной структуры.

- РЖД сохраняет значительные возможности манипулирования рынком железнодорожных перевозок, продолжая совмещать конкурентные и монопольные виды деятельности — управление инфраструктурой железных дорог с перевозочными, транспортно-логистическими, экспедиторскими и иными конкурентными услугами.
- Порядка 15% грузоперевозок контролируются РЖД

напрямую либо через дочерние структуры, прежде всего ФГК. В целом конкуренция на рынке грузоперевозок ограничена: почти 60% вагонного парка здесь контролирует всего десяток крупных операторов, из которых значительная часть либо напрямую контролируется госструктурами (ФГК и «УВЗ-Логистик», которые в совокупности контролируют примерно четверть российских полувагонов после передачи «УВЗ-Логистик», дочерней структуры «Уралвагонзавода», своего вагонного парка в управление РЖД), либо операторами, подконтрольными лицам, приближенным к высшей российской власти или руководству РЖД («Трансойл», «Спецэнерготранс», «СГ-Транс»).

- До сих пор не либерализован рынок локомотивной тяги, частные операторы не имеют доступа к использованию локомотивов, при этом РЖД требует от регуляторов все нового увеличения тарифов для инвестиций в обновление локомотивного парка.

- Доля РЖД и его дочерних и зависимых компаний в пассажирообороте на перевозках дальнего следования составляет 96%. РЖД принадлежат контрольные доли в более чем двух третях пригородных пассажирских компаний и крупные пакеты акций — практически во всех из них. Допуск частных операторов на рынок пассажирских перевозок идет крайне медленно. В результате стоимость проезда по железной дороге сопоставима со стоимостью авиабилетов на аналогичные направления, а нередко и выше их.

Меры, которые необходимо предпринять в железнодорожной отрасли:

- РЖД должно полностью выйти из всех конкурентных сфер деятельности. «Половинчатая» позиция холдинга, когда он одновременно управляет инфраструктурой отрас-

ли и при этом играет значительную роль в конкурентных сегментах и вполне официально ставит задачей нарастить в них свое присутствие, неприемлема. РЖД необходимо оставить только непосредственно инфраструктуру железных дорог (пути и искусственные сооружения, станции, системы электрификации и технологической связи, системы СЦБ, информационные комплексы управления движением и система управления перевозками), все конкурентные бизнесы должны быть проданы.

- Структуры, связанные с государством, должны полностью продать принадлежащие им грузоперевозочные компании. Необходимо рассмотреть вопрос об отдельной распродаже подвижного состава, вместо продажи долей в консолидированных операторах перевозок.

- Необходимо быстро либерализовать рынок локомотивной тяги и открыть возможность эксплуатации локомотивов для частных операторов.

- Ключевой вопрос демонополизации железнодорожного транспорта — допуск частных перевозочных компаний на рынок пассажирских перевозок. Существует масса свидетельств того, что многолетние рассуждения об «убыточности» пассажирских перевозок — не более чем прикрытие для выбивания государственных субсидий. Пассажирские перевозки вполне могут быть прибыльными — для этого необходимо выставить на аукционы соответствующие направления перевозок с максимальным свободным доступом частных операторов, выполнивших условия аукциона. Аналогия — история с маршрутными такси в российских городах, которые в свое время сумели полностью разрешить проблему разгрузки автобусных маршрутов и обеспечить прибыльную работу, несмотря на широко распространенные прежде аналогичные жалобы на «убыточность» автобусных перевозок.

Необходимо также создать независимый совет по улучшению управления инфраструктурой железных дорог с участием представителей всех независимых перевозчиков, который разработал бы программу мер по резкому улучшению показателей функционирования инфраструктуры — повышению скорости движения поездов, расшивки узких мест. По данным годового отчета РЖД за 2015 год, средняя участковая скорость движения грузового поезда составляет 39 км/ч, а средняя скорость доставки груженых отправок — всего лишь 15,5 (!) км/ч. Это обуславливает неприемлемо низкое качество услуг в железнодорожной отрасли, и необходимо участие всех игроков рынка для того, чтобы разработать скорейшие меры по улучшению функционирования инфраструктуры и повышению скорости и качества перевозок.

Демонополизация авиаперевозок и аэропортового хозяйства

С учетом поглощения «Аэрофлотом» компании «Трансаэро» доля крупнейшего авиаперевозчика на рынке пассажирских перевозок составила примерно 65%, при этом на рынке остался лишь один относительно крупный перевозчик хотя бы относительно сопоставимого масштаба (S7 с долей рынка менее 10%). Это неприемлемо высокая концентрация в сфере авиаперевозок, которая способствует завышенным ценам на билеты. В результате доступность авиации для российских граждан существенно ниже, чем в развитых странах: по данным Всемирного банка, соотношение числа авиапассажиров к числу жителей страны в России в 2015 году составило около 0,5, в то время как в ЕС — 1,3, в США — 2,5 (то есть в Европе средний гражданин совершает более одного авиаперелета в год, в США — два с половиной, а в России хотя бы по одному авиаперелету в среднем совершает только половина населения).

В сфере авиаперевозок необходимо:

- Скорейшее разукрупнение «Аэрофлота» путем полной продажи его дочерних компаний, ориентированных на внутренний рынок, и частичной продажи непосредственно авиапарка. «Аэрофлот» должен сохраниться исключительно как международный перевозчик, во внутреннем авиасообщении — только по крупнейшим магистральным направлениям.
- Необходимо привлечение независимых консультантов для проведения расчетов оптимальной структуры авиакомпаний, выделяемых из «Аэрофлота», с учетом оценки индексов рыночной концентрации.
- Необходимо разгосударствление всех региональных авиакомпаний, принадлежащих сегодня региональным и местным властям или госструктурам, зачастую монополизирующих перевозки в определенные географические районы (часто в сговоре с местными аэропортами) и поддерживающих завышенные цены на билеты.
- Необходимо создание правовых и регуляторных условий для массового развития конкурирующих частных компаний-лоукостеров (низкобюджетных перевозчиков) для обеспечения разветвленной связности регионов в авиасообщении. Региональные пассажирские перевозки — перспективное направление, так как они недороги и востребованы, однако их развитие сдерживается монопольным контролем над региональными аэропортами и барьерами для входа на рынок новых малобюджетных частных перевозчиков.

Особое внимание следует уделить демонополизации аэропортового хозяйства. Во-первых, контроль над аэропортами традиционно используется региональными и местными

властями для предоставления преимуществ местным авиакомпаниям (как правило, неэффективным, но контролируемым местными чиновниками или связанными с ними лицами). Это приводит к тому, что независимые частные перевозчики не могут организовать рейсы во многие региональные аэропорты по доступным ценам, хотя технически такая возможность существует, и это было бы рентабельно. Здесь необходим четкий общестрановой анализ ситуации с доступом к региональным и местным аэропортам и разработка обязательной системы конкурентного предоставления аэропортовых слотов независимым перевозчикам с целью разблокировки системы местных монополий на аэропорты, сдерживающих развитие конкурентных авиаперевозок в стране.

Во-вторых, в настоящий момент идет быстрая скупка федеральных и региональных аэропортов рядом структур, связанных с властями («Новапорт» экс-советника Игоря Сечина Романа Троценко, «Базэл аэро» Олега Дерипаски, TPS Avia Аркадия Ротенберга и другие). Нужно проанализировать допустимые пределы рыночной концентрации в аэропортовом хозяйстве и возможные практики злоупотребления доминирующим положением, и при необходимости принимать меры по ограничению концентрации в сфере владения аэропортами.

Снижение барьеров для конкуренции в сфере автоперевозок

Автоперевозки остаются на сегодня достаточно конкурентным сегментом, однако в последнее время государством был принят ряд мер, способствующих ограничению конкуренции, разорению мелких перевозчиков и большей концентрации рынка в руках крупных перевозочных компаний:

- Введение системы «Платон» по взиманию платы за проезд большегрузного автотранспорта по федеральным автотрассам. Система сильно ударяет по конкуренции в автотранспортном секторе, полностью разоряя мелких перевозчиков (крупные перевозочные компании в состоянии растворить дополнительные расходы в своих расценках, а мелких перевозчиков дополнительные расходы делают неконкурентоспособными).
- Избыточные меры регуляторного характера (ужесточение весового контроля, избыточные требования по ограничению нагрузки на ось, оснащению автомобилей тахографами и так далее).
- Меры, способствующие искусственному росту цен на нефтепродукты (в том числе постоянное повышение акцизов на топливо и действия государства, способствующие монополизации рынка нефти и нефтепродуктов, — подробнее об этом в записке о мерах по демонополизации нефтяной отрасли).

Необходима разработка общенациональной дорожной карты по снятию избыточных барьеров с независимых автоперевозчиков, ограничивающих конкуренцию. Система «Платон» должна быть отменена: фискальная необходимость ее введения совершенно не очевидна, с учетом того, что она дорога в обслуживании, а уже выделяемое федеральное финансирование в состоянии обеспечить достаточный уровень модернизации федеральных автодорог.

Демонополизация городского пассажирского транспорта

В сфере городского пассажирского транспорта в целом по России в большинстве случаев сохранилась, без преувеличения, советская система хозяйствования. Здесь доминируют госу-

дарственные предприятия в форме ГУПов и МУПов, хозяйство которых непрозрачно и которые даже не имеют эксплуатируемых основных фондов на своем балансе. Публичного аудита их хозяйства не производится. Здесь царят масштабные воровство и коррупция — громкие уголовные дела за хищения и приписки в сфере метрополитена и наземного пассажирского транспорта — рутина. При этом тарифы на услуги городского пассажирского транспорта постоянно повышаются, увеличивая расходы граждан, в секторе поддерживаются большие бюджетные субсидии (необходимость которых неочевидна — убыточность часто искусственна, а деньги налогоплательщиков разворовываются), а частные перевозчики вытесняются с рынка — хотя мы имеем перед глазами живые примеры того, как вхождение на рынок частных перевозчиков позволяло резко разгрузить пассажирские маршруты.

Хотя ситуация в каждом российском городе имеет свои особенности, тем не менее, вот ряд унифицированных мер, которые необходимо применить централизованно по всей стране для развития конкуренции, повышения эффективности и стабилизации цен, снижения дотаций пассажирскому транспорту за счет средств налогоплательщиков:

- обязательное акционирование всех предприятий городского пассажирского транспорта. Введение обязательных требований о регулярной публикации ими открытой финансовой и управленческой отчетности;
- проведение регулярного публичного аудита городских пассажирских компаний силами независимых общественных структур (по той же схеме, как и в ситуации с Росавтодором);
- максимальный допуск на рынок независимых мелких и средних частных перевозчиков для создания конкуренции;

- отказ от принятия любых решений по индексации тарифов на городские пассажирские перевозки или предоставления бюджетных субсидий на них без проведения внятного публичного аудита, позволяющего удостовериться, что дополнительные расходы действительно необходимы, не будут разворованы и не исчезнут в недрах черной бухгалтерии.

Нужно также отметить, что стабилизации цен на услуги городского пассажирского транспорта будет способствовать демонополизация нефтяной отрасли и рынка нефтепродуктов (стабилизация цен на ГСМ для наземного пассажирского автотранспорта), а также газовой отрасли и электроэнергетики (стабилизация цен на электроэнергию для транспорта с электротягой — метро, трамваи, троллейбусы).

Реформа системы финансирования строительства и ремонта автодорог

В последние годы российское государство очень много тратит на строительство автодорог: Федеральное дорожное агентство уже сегодня имеет годовой бюджет свыше 550 млрд рублей, что эквивалентно стоимости сооружения 5,5 тысяч километров автодорог исходя из средней цены в 100 млн рублей за километр. Однако в 2016 году запланировано ввести лишь 280 км новых федеральных автодорог (а по скорректированным планам — скорее, всего около 240 км). В 2014–2015 годах вводилось 400–600 км федеральных автотрасс в год. Значительная часть средств идет на ремонт автодорог, что во многом является следствием низкого качества дорожного строительства — многие автотрассы начинают ремонтировать уже через год после сооружения.

Сфера дорожного строительства сильно монополизирована подрядчиками, близкими к российской власти — различные структуры Аркадия Ротенберга, РЖД (пенсионный фонд РЖД «Благосостояние» недавно купил у Ротенберга компанию «Мостотрест»), группы «Сумма» Зиявудина Магомедова («Стройновация»). Многие из этих структур получают от государства контракты на строительство платных автодорог, которые приводят к сильно завышенным расценкам на проезд и в итоге невостребованности этих трасс (см. «Ведомости»: «Платные дороги в России — самые дорогие в Европе», 14.12.2015).

Идея платных автотрасс в России оказывается дискредитированной не только из-за монополизма подрядчиков и их связей с коррумпированными властями: общий плохой инвестиционный климат в стране стимулирует инвесторов пытаться вернуть вложенные средства как можно быстрее, устанавливая завышенные расценки. Решать эту куда более фундаментальную проблему придется довольно долго, поэтому идея развития платных автотрасс в России, вероятно, быстро не заработает. Тем не менее, платные автодороги (при условии конкурентного распределения подрядов и ставки на выбор подрядчика по критерию минимальной цены услуг) имеют перспективу прежде всего для строительства обходов населенных пунктов (сегодня многие важные автотрассы, по традициям еще советского планирования, проходят через населенные пункты, что снижает скорость передвижения по ним).

Однако ключевой инструмент для ускорения процесса модернизации и развития сети российских автодорог — обеспечение эффективности бюджетных трат в этой сфере. Грубо говоря, денег бюджета хватает, и можно даже несколько уве-

личить расходы на эту сферу (за счет сокращения расходов на чиновников, силовые структуры, прочие неэффективные гос-проекты). Однако необходим постоянный публичный аудит бюджета Росавтодора и резкое повышение эффективности администрируемых им расходов на модернизацию сети федеральных автотрасс.

Для этого нужно:

- обеспечить полную прозрачность расходов Росавтодора с обязательным привлечением независимых общественных структур (примеры: «Центр “Трансперенси Интернешнл - Р”», Фонд борьбы с коррупцией) к аудиту их расходов;
- Обеспечить полную открытость тендеров на строительство и ремонт автодорог за счет бюджетных средств, и обязательное утверждение их итогов советом независимых общественных структур, осуществляющих контроль за прозрачностью расходования средств Росавтодором;
- Применять такой же механизм открытости при проведении тендеров на допуск инвесторов к строительству платных автотрасс;
- Ввести механизмы автоматического премирования подрядчиков строительства и ремонта автотрасс за счет бюджета в случае, если по прошествии определенного периода (год, два и так далее) трасса не потребует внеочередного ремонта — такой механизм уже применялся в ряде регионов и, по опыту, чрезвычайно успешен в преодолении негативных традиций автодорожного строительства по части экономии на качестве работ.

Помимо этого необходимо разработать и провести общественное обсуждение национальной дорожной карты по развитию сети автодорог, прежде всего с участием пользователей — ав-

то перевозчиков, ассоциаций автовладельцев — так как многие принимаемые чиновниками в закрытом режиме решения по развитию автодорожной сети неоптимальны и неэффективны.

Ожидаемые результаты демонополизации транспортной системы

Предложенный комплекс мер по демонополизации и повышению прозрачности транспортно-перевозочной отрасли России — в совокупности с отдельно обсуждаемыми мерами по демонополизации рынков нефти, нефтепродуктов, газа и электроэнергии, которые помогут стабилизировать цены на топливно-энергетические ресурсы для транспортной отрасли — позволит добиться следующих основных результатов:

- повсеместно снизить цены на транспортные услуги, стабилизировать их рост в будущем за счет механизмов конкуренции;
- существенно повысить транспортную связность страны, сократив время и издержки для граждан и предпринимателей на перемещение между различными географическими пунктами назначения;
- сократить время простоев и повысить скорость перемещения по транспортным путям;
- сделать авиацию доступной для намного более широкого круга граждан;
- повысить мобильность населения, расширить круг социально-экономических возможностей для россиян;
- в итоге — создать условия для увеличения темпов экономического роста на не менее чем 1% в год за счет ликвидации ограничений, связанных с неразвитым транспортным сектором.

Развитие конкуренции в сфере телекоммуникаций

Телекоммуникационная отрасль, в отличие от многих других, является довольно конкурентной. Вместе с тем и тут имеют место крайне негативные тенденции по сохранению и укреплению монополии государства в отдельных секторах (прежде всего телерадиовещании), а также использованию государственных регуляторных рычагов для укрепления позиций близких к государству монополистов, усложнения условий работы на рынке для независимого частного бизнеса, выдавливанию с медиа-рынка независимых СМИ.

Негативные последствия монополизации в сфере телекоммуникаций

В сфере телекоммуникаций функционирует и по ряду параметров наращивает свое присутствие, выдавливая частных конкурентов, государственная компания «Ростелеком», целесообразность самого существования которой как централизованного государственного холдинга неочевидна.

Наиболее явно государственный монополизм проявляется в сфере телерадиовещания, где власть удерживает полную монополию на спутниковое вещание и монопольный контроль над радиотелевизионными передающими центрами в регионах. В совокупности с непрозрачной системой распределения частот через Госкомиссию по радиочастотам эти механизмы служат для недопуска на рынок электронных СМИ независимых от власти игроков.

В телекоммуникационном секторе действует расширяющая свое влияние государственная компания «Ростелеком», зани-

мающая первое место среди телекоммуникационных компаний России по выручке (с учетом Tele2) и существенную долю рынка в ряде сфер (см. ниже). Несколько государственных компаний доминируют в отдельных сегментах телекоммуникационного рынка, прежде всего проводной связи. Государство постоянно укрепляет рыночное влияние связанных с ним компаний за счет введения в действие новых регуляций, осложняющих деятельность независимых участников рынка. Нередко госрегулирование используется в политических целях.

Основные направления демополизации в сфере телекоммуникаций

Ниже приведен перечень необходимых мер, которые позволят исправить эти проблемы и сделать рынок телекоммуникаций более прозрачным и конкурентным и менее зависимым от государства и связанных с ним компаний.

Демополизация телерадиовещания

Ключевая проблема в сфере доступа россиян к независимым электронным СМИ — сверхжесткая монополия государства в области передачи радиотелевизионного сигнала. Именно доминирование государственных монополий в этой сфере ограничивает возможность распространения независимых взглядов на происходящее в России и в мире и служит дубинкой для устранения с рынка независимых СМИ. Монополия обуславливает и завышенные издержки, мешая развитию независимых частных структур, обеспечивающих передачу радиотелевизионного сигнала.

- Государственные ФГУП «Космическая связь» и «Газпром космические системы» («Газком») полностью доминируют в сфере телекоммуникационной спутниковой связи ФСС и РСС, контролируя порядка 90% рынка аренды спутникового ресурса. Крупнейшие частные

операторы спутникового вещания также подвержены влиянию государства — например, ВТБ владеет пакетом акций оператора «Триколор-ТВ», вещающего на европейскую часть России со спутников Eutelsat. (В 2014 году решение «Триколор-ТВ» отключить от кабельных сетей независимый телеканал «Дождь» сыграло ключевую роль в резком сокращении аудитории канала).

- Условия по вещанию иностранных спутников на территории России будут ужесточаться. В 2016 году Минкомсвязи официально предложило российским компаниям, пользующимся услугами иностранных спутников, рассмотреть возможность перехода на отечественные системы связи и отмены решений Госкомиссии по радиочастотам 2010 и 2012 годов, упростивших доступ российским компаниям к использованию бортовых ретрансляторов космических спутников, принадлежащих иностранным государствам. Эти предложения с высокой вероятностью будут реализованы. В 2015 году военно-промышленная комиссия РФ уже опубликовала рекомендации для представителей отрасли, накладывающие ограничения на закупки спутников за рубежом; в частности, по итогам этих рекомендаций иностранные компании впервые за долгие годы были лишены доступа к конкурсам на изготовление спутников вещания для ФГУП «Космическая связь».

- В условиях госмонополии и ограниченного допуска иностранных спутников в России наблюдается острейший дефицит спутниковой емкости и завышенные расценки монополистов на спутниковый ресурс (в том числе за счет перекрестного субсидирования госструктур, получающих эти услуги по себестоимости).

- Государственная «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» (РТРС) — монопольный опе-

ратор эфирной теле- и радиопередающей сети страны, созданный указом Путина № 1031 от 13 августа 2001 года. Создание РТРС стало важным шагом в монополизации контроля власти над электронными СМИ в стране. Сегодня РТРС контролирует десятки региональных радиотелевизионных передающих центров, является единственным оператором, осуществляющим вещание в стандарте цифрового эфирного телевидения DVB-T2, единственным эфирным оператором первого, второго и третьего мультиплексов цифрового эфирного телевидения на всей территории России. РТРС активно используется как инструмент политического давления на сферу СМИ: независимый телеканал «Дождь» не вошел во второй мультиплекс цифрового ТВ, Томский областной радиопередающий центр в одностороннем порядке расторг договор на вещание с одной из немногих независимых региональных телекомпаний ТВ-2, таких примеров множество.

- Сеть частных кабельных операторов в России подвергается постоянному регуляторному и законодательному давлению через поправки к законам «О рекламе», «О связи», «О средствах массовой информации», ухудшающие для них рыночные условия и понуждающие согласовывать техусловия на подключение к новым мощностям с государственной РТРС, являющейся их прямым конкурентом.

- Подавляющее большинство новых подключений к интернет-телевидению IPTV (наиболее быстрорастущий способ подключения к платному ТВ) в России осуществляется через государственный «Ростелеком» (что прямо связано с доминированием этой компании на рынке широкополосного доступа в интернет).

- Система распределения радиочастот в России не-

прозрачна и подвержена волюнтаристскому влиянию госчиновников, осуществляется через Госкомиссию по радиочастотам, которая не является самостоятельным органом власти, ее деятельность должным образом не регламентирована в правовом поле. В сочетании с монополией РТРС в сфере контроля региональных радиотелевизионных передающих центров это приводит к повсеместному выдавливанию с рынка независимых радиостанций, выступающих с неудобной для властей редакционной политикой.

- До сих пор значительная часть частот в России не очищена от использования военными службами, что сильно затрудняет их распределение на открытых аукционах и внедрение конкурентной среды.

По сути, такая ситуация обеспечивает полностью контролируемое государством телевидение и радиовещание. В дискуссии о способах обеспечения свободы СМИ в России разговор часто сводится к тому, кто должен контролировать небольшое число доминирующих сегодня телеканалов и радиостанций, в то время как вместо этого речь должна идти об обеспечении доступа к каналам передачи сигнала для максимального числа конкурирующих электронных СМИ, чтобы ликвидировать монополию «нескольких ТВ-кнопок» раз и навсегда.

В сфере телерадиовещания необходимо принять следующие меры:

- Обеспечить развитие конкуренции в сфере телекоммуникационной спутниковой связи и ликвидацию монополии ФГУП «Космическая связь» и «Газкома». Активы этих компаний гражданского назначения должны быть проданы, к спутниковому вещанию допущены российские частные и иностранные поставщики спутникового ресурса. Последнее позволит, в том

числе, резко снизить цену на частотно-энергетический спутниковый ресурс.

- Кардинально упростить нормативно-правовую базу, регулирующую правила частотного обеспечения, функционирование надзорных органов и применение сертификационных правил, либерализовать ввоз радиоэлектронных средств на территорию России.
- Ликвидировать монополию РТРС. Эта структура должна быть упразднена, необходимо обеспечить конкуренцию региональных радиотелевизионных передающих центров и принять меры по ускоренному развитию альтернативных каналов доставки сигнала на региональном уровне, в том числе через интернет.
- Провести инвентаризацию законодательных и регуляторных барьеров для функционирования частных операторов кабельных сетей и в максимальной степени отменить эти барьеры.
- Осуществить быструю очистку частот от использования военными службами и разграничить частоты по целям использования.
- Ликвидировать Госкомиссию по радиочастотам и взамен ввести регулируемый законом прозрачный механизм допуска операторов к частотам через аукционы.

Ликвидация «Ростелекома»

Необходимость наличия единого государственного телекоммуникационного оператора со значительной долей присутствия на рынке совершенно не очевидна. «Ростелеком» контролирует до 40% рынка широкополосного доступа в интернет (ШПД), около 15% на рынке российской сотовой связи (в рамках бренда Tele2 — холдинга «Т2 РТК Холдинг», полностью контролируемого «Ростелекомом», ВТБ и банком «Россия» Юрия Ковальчука), из-за доминирующих позиций

на рынке ШПД лидирует в ряде прогрессивных сегментов рынка (например, как отмечалось выше, в подключении новых абонентов к IPTV).

«Ростелеком» активно выдавливает конкурентов с рынка за счет контроля над колодцами кабельной связи, отрезая независимых операторов от доступа к ним и постоянно увеличивая абонентскую плату за пользование ими.

Государству не нужна собственная телекоммуникационная компания. «Ростелеком» должен быть разделен на ряд самостоятельных коммерческих операторов связи (их конфигурация должна быть обсуждена отдельно ради достижения оптимального уровня конкуренции на соответствующих рынках) и независимую инфраструктурную компанию, не связанную с участниками рынка. Выделяемые из «Ростелекома» коммерческие операторы связи должны быть проданы на открытом рынке.

Участие государства на телекоммуникационном рынке целесообразно сохранить в части, связанной с развитием ШПД и строительством волоконно-оптических линий связи (ВОЛС) в удаленных географических местностях, что может быть неинтересно частным инвесторам. Для этого необходимо создать отдельную проектную компанию, которая выступит получателем госсубсидий и будет функционировать исключительно в рамках соответствующих удаленных территорий.

Сеть коммерческих операторов местной связи должна быть выделена из «Ростелекома» и продана на открытом рынке — сегодня эта сфера деятельности напрямую конкурирует с сотовой связью.

Государство должно полностью выйти с рынка сотовой связи. Активы Tele2 (которая сохраняет связь со шведской Tele 2 AB лишь через название и сейчас контролируется российскими структурами, связанными с государством) должны быть проданы на открытом рынке.

Выход государства из капитала телекоммуникационных компаний

Проблема особенно актуальна в сфере проводной связи, где госкомпании занимают существенные позиции на рынке — «Связьтранснефть» и «Телекомнефтепродукт» (дочерние компании «Транснефти»), «Транстелеком» (РЖД), «МУС Энергетики» (ФСК ЕЭС), МТТ (ВТБ/экс-министр связи Леонид Рейман) входят в топ-30 российских телекоммуникационных компаний. Связанные с государством активы в телекоммуникационной сфере должны быть проданы на открытом рынке.

Упрощение регулирования телекоммуникационной отрасли

В отрасли необходимо реализовать ряд мер по облегчению регуляторного бремени, которые могут дополнительно стимулировать развитие проникновения услуг, конкуренцию, снижение цен и повышение качества обслуживания:

- упрощение нормативов по обмену частотными полосами, совместному использованию радиочастотного спектра и совместному строительству инфраструктуры сотовой связи (с использованием уже нарабатываемого частными сотовыми операторами опыта);
- уже упомянутая выше ликвидация Госкомиссии по радиочастотам и введение взамен нее регулируемого законом прозрачного механизма допуска операторов к частотам через аукционы;
- переход на аукционный формат распределения но-

вых полос частот. Такой переход потребует разработки мер защиты от спекуляций — например, прописывание в лицензиях максимальных сроков до ввода сети в коммерческую эксплуатацию, а также, вероятно, потолков стоимости, при которых аукцион переигрывается (пример — Австрия), иначе бюджет оттянет у оператора слишком значительную сумму, сужая бюджетные возможности для собственно строительства инфраструктуры;

- принятие единых правил доступа проводных и беспроводных операторов к инфраструктуре: зданиям, кабельной канализации, крышам домов и так далее. В том числе — внесение изменений в жилищное и градостроительное законодательство и нормативно-правовую базу с целью уменьшения коррупционности норм о допуске операторов к использованию этой инфраструктуры (сегодня с них массово требуют взятки за такой доступ и выставляют нерыночные тарифы).

Политическое значение реализации программы демонополизации экономики

Так же, как война есть продолжение мирной внутренней политики иными средствами, так и сама внутренняя политика есть в некотором смысле продолжение экономики, но в ином формате. Есть существенная и неразрывная связь между монополистической структурой российской экономики и авторитарной структурой российской власти. Реформирование (демократизация) второй без реформирования (демонополизации) первой является утопической задачей.

В то же время для решения экономических задач требуется политическая воля и демонополизация экономики не может быть ни начата, ни тем более осуществлена до тех пор, пока не произойдут тектонические сдвиги, которые отодвинут (или изымут вовсе) из процесса принятия решений главного бенефициара монополистической структуры экономики — бюрократическую вертикаль власти. Так или иначе, но лозунг демонополизации экономики обречен занять особое место в политической программе любой реформаторской партии (в широком смысле этого слова), являясь не «одним из многих», а главным и системообразующим лозунгом в новой политической повестке дня.