

Регулирование и тарифы: исторический аспект и теория*

П.Ю. Сериков,
директор Департамента экономики
ОАО «АК «Транснефть»



Вопросы тарифного обеспечения приобретают особую актуальность. АК «Транснефть» около 95% доходов получает за счет тарифных поступлений. В данной статье рассмотрены отличительные черты тарифообразования в сфере магистрального трубопроводного транспорта нефти в России.

Радикальная рыночная реформа отечественной экономики ознаменовалась выходом в свет Указа Президента РФ от 03.12.1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен». В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.12.1991 г. № 55 «О мерах по либерализации цен» предприятиям и организациям, независимо от форм собственности и подчиненности, предписывалось начиная с 02.01.1992 г. применять на всю продукцию (за исключением оговоренных приложением) свободные (рыночные) цены и тарифы, складывающиеся под влиянием спроса и предложения. Приложением к вышеупомянутому постановлению были введены предельные коэффициенты повышения к действующим ценам промышленности на нефть (коэффициент 5 при цене 14 руб./т).

Впоследствии нефтяная сфера была выведена из-под государственного регулирования, и предприятия, добывающие нефть, перешли на работу по договорам, заключаемым с нефтетранспортными организациями на услуги по транспорту нефти, и с нефтеперерабатывающими объединениями — на поставку нефти. Выбор партнеров стал свободным, так же как и цены. Единственным исключением стала сфера транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам.

Однако ранее в соответствии с Указом Президента РСФСР от 20.08.1991 г. № 66 «Об обеспечении

экономических основ суверенитета РСФСР», а также с учетом особенностей функционирования нефтегазодобывающей промышленности и необходимости перевода нефтегазового комплекса на рыночные отношения было принято решение (постановление Совета Министров РСФСР от 18.10.1991 г. № 555) об образовании российской государственной нефтегазовой корпорации «Роснефтегаз», в состав которой вошли 42 организации (как нефтегазодобывающие, так и нефтетранспортные).

Корпорация создавалась как хозяйственный комплекс в области добычи нефти и газа, а также магистрального транспорта нефти, который наделялся правами юридического лица и действовал на основании устава в пределах полномочий, переданных ему добровольно участниками корпорации. В рамках своих полномочий корпорация должна была самостоятельно разрабатывать программы своей деятельности, совместно с органами государственного управления размещать заказы на поставку продукции (нефти и газа), производство услуг (по транспортировке нефти) для государственных нужд и предпринимать меры по надежному снабжению страны нефтью.

Кроме того, постановлением оговаривалось, что организации, вошедшие в состав корпорации, до их преобразования в организационно-правовые формы, предусмотренные Законом РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», сохраняют статус юридического лица.

В целях демонополизации и развития конкуренции постановление устанавливало, что основной организационной формой хозяйственной деятельности в нефтегазовом комплексе являются, как правило, нефтегазовые компании, осуществляющие разведку, разработку нефтяных и газовых месторождений, добычу нефти и газа, их транспорт, переработку и сбыт продуктов переработки. Причем в нефтегазовые компании могут входить объединения, предприятия и организации независимо от форм собственности и их организационно-правового статуса.

* Статья впервые опубликована: ТТН. 2005. № 8, 9

В составе корпорации «Роснефтегаз» было образовано самостоятельное структурное подразделение — Главное производственное управление по транспортировке и поставке нефти (Главтранснефть), которое являлось преемником одноименного структурного подразделения центрального аппарата Миннефтегазпрома СССР (впоследствии Миннефтепрома СССР). Согласно Положению о Главтранснефти последняя действовала на основе принципов самоуправления и самофинансирования, имела самостоятельный баланс, расчетный и валютный счета в учреждениях банка, могла от своего имени приобретать имущественные и неимущественные права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитраже или третейском суде, являлась юридическим лицом.

В связи с решением учредительного собрания уполномоченных представителей предприятий и организаций трубопроводного транспорта о создании компании по транспорту нефти «Транснефть» и передаче ей функций Главтранснефти, а также руководствуясь Законом РФ «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и уставом корпорации «Роснефтегаз», Главтранснефть вскоре была ликвидирована. 15 января 1992 г. компания по транспорту нефти «Транснефть» получила свидетельство о регистрации в Московской регистрационной палате.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17.11.1992 г. № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» «Транснефть» была преобразована в акционерную компанию. Согласно этому Указу предписывалось:

- ! преобразовать государственные предприятия, производственные и научно-производственные объединения по добыче, переработке и транспорту нефти и нефтепродуктообеспечению в акционерные общества;
- ! установить, что при преобразовании в акционерные общества предприятий и объединений 25% акций являются привилегированными и не подлежат конвертации в обыкновенные акции при последующей перепродаже;
- ! установить, что при преобразовании в акционерную компанию «Транснефть» вносится 51% акций акционерных обществ, созданных при преобразовании объединений по транспортировке нефти, с сохранением акций компании в федеральной собственности без права передачи в управление третьим лицам в течение всего периода действия запрета на приватизацию.

Завершилось образование «Транснефти» как акционерной компании в 1993 г. согласно постановлению Совета Министров — Правительства РФ от 14.08.1993 г. № 810. В соответствии с этим постановлением была учреждена акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть» в форме акционерного общества открытого типа и был утвержден ее устав. Правительство РФ дало согласие на предложение учредителей компании по транспорту нефти (ассоциации) «Транснефть» о переходе в порядке правопреемственности имущественных прав и обязанностей этой компании после ее ликвидации к АК «Транснефть». Учредитель последней — Совет Министров — Правительство РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 01.04.1995 г. № 327 «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний» обыкновенные акции АК «Транснефть» были закреплены в федеральной собственности. Впоследствии АК «Транснефть» из АООТ была преобразована в ОАО «АК «Транснефть», в этой форме она функционирует и в настоящее время.

Вернемся еще раз к постановлению Совета Министров РСФСР от 18.10.1991 г. № 555, которое кроме всего прочего, дало поручение корпорации «Роснефтегаз» осуществлять начиная с 1992 г. оплату услуг за магистральный транспорт нефти по тарифам, а Минэкономики России в срок до 01.12.1991 г. рассмотреть предложения корпорации по оплате услуг за магистральный транспорт нефти на 1992 г. и принять соответствующее решение. Таким образом, переход предприятий, оказывающих услуги по транспортировке нефти и входящих в состав Главтранснефти, к работе по тарифам был осуществлен на основании правительственного решения.

В сжатые сроки специалисты Главтранснефти изучили мировой опыт в этой области и уже в декабре 1991 г. разработали Методику расчета тарифов на перекачку, перевалку и налив нефти по магистральным нефтепроводам, которую утвердил министр топлива и энергетики по согласованию с Комитетом цен Минэкономики (в то время органа, обеспечивающего разработку и реализацию единой государственной политики цен, в том числе и государственное регулирование цен и тарифов на продукцию предприятий-монополистов). Тарифы на транспортировку нефти в системе АК «Транснефть» были введены в действие с 02.01.1992 г. постановлением Комитета цен Минэкономики России от 29.12.1991 г. № 228.

20 апреля 1993 г. на Совете корпорации «Роснефтегаз» был принят Временный порядок применения тарифов за оказание услуг по транспорту нефти предприятиями нефтепроводного транспорта,

согласно которому на АК «Транснефть» были возложены обязанности производить поставку нефти в соответствии с заключенными договорами на основе утвержденных графиков и выделенных квот поставок и экспорта, а также осуществлять контроль за поставкой нефти нефтедобывающими предприятиями в соответствии с государственным балансом топливно-энергетических ресурсов на год. Кроме того, документом было установлено, что:

- ! отношения грузоотправителей с «Транснефтью» определяются договором на оказание транспортных услуг;
- ! все грузоотправители имеют равные права на пользование услугами трубопроводного транспорта. В случае если пропускная способность нефтепровода на маршруте не обеспечивает транспортировку нефти всех грузоотправителей, то каждый грузоотправитель получает право на часть общей пропускной способности, равную соотношению между количеством нефти, которое может быть поставлено с учетом возможностей системы магистральных нефтепроводов и тем количеством, которое могло бы быть поставлено, если бы не было ограничений пропускной способности трубопровода.

Введение транспортных тарифов повысило самостоятельность предприятий транспорта и упростило их финансовые отношения с другими участниками нефтяного рынка, число которых кратно возросло.

С 1992 г. по 1994 г. тарифы за услуги по транспортировке нефти первоначально утверждались Комитетом по ценам при Минэкономике России, затем Комитетом РФ по политике цен, в дальнейшем — Минэкономике по согласованию с Минтопэнерго, затем поочередно то Минэкономике, то Минтопэнерго России и, наконец, только Минтопэнерго. В 1996 г. образован орган государственного регулирования — Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации (ФЭК России), которая с этого времени осуществляла регулирование тарифов на транспортировку нефти в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 13.08.1996 г. № 960 «Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации». Позднее ФЭК России была преобразована в Федеральную службу по тарифам, в сфере компетенции которой сохранилось регулирование тарифов на транспортировку нефти.

Общие правовые начала государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий были заложены Указом Президента

РФ от 28.02.1995 г. № 220 «О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации». Согласно Указу, деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, являющихся естественной монополией, подлежала государственному регулированию в целях обеспечения баланса интересов потребителей и производителей. Во исполнение этого Указа постановлением Правительства РФ от 07.03.1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» был утвержден перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке осуществляют Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти («перекачка, перевалка и налив нефти» или — в последних редакциях постановления — «транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам»).

И наконец, Федеральный закон № 147-ФЗ «О естественных монополиях» закрепил за этой сферой статус естественной монополии и определил, что деятельность субъектов естественных монополий подлежит государственному регулированию и контролю со стороны специальных федеральных органов исполнительной власти. Рассмотрим вкратце, что предписывает Федеральный закон «О естественных монополиях».

Во-первых, целью данного закона провозглашается достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий.

Во-вторых, закон определяет, что органами регулирования могут применяться следующие методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий:

- ! ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня;
- ! определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии.

В рамках изложенного органы регулирования естественных монополий определяют методы

регулирования, предусмотренные настоящим Федеральным законом, применительно к конкретному субъекту естественной монополии.

В-третьих, органы регулирования принимают решение о применении методов регулирования, предусмотренных данным и иными федеральными законами, применительно к конкретному субъекту естественной монополии на основе анализа его деятельности с учетом их стимулирующей роли в повышении качества производимых (реализуемых) товаров и в удовлетворении спроса на них. При этом оценивается обоснованность затрат и принимаются во внимание:

- ! издержки производства (реализации) товаров, в том числе заработная плата, стоимость сырья и материалов, накладные расходы;
- ! налоги и другие платежи;
- ! стоимость основных производственных средств, потребности в инвестициях, необходимых для их воспроизводства, и амортизационные отчисления;
- ! прогнозируемая прибыль от возможной реализации товаров по различным ценам (тарифам);
- ! удаленность различных групп потребителей от места производства товаров;
- ! соответствие качества производимых (реализуемых) товаров спросу потребителей;
- ! государственные дотации и другие меры государственной поддержки.

И наконец, предусмотренное этим законом регулирование деятельности субъектов естественных монополий не может применяться в сферах деятельности, не относящихся к естественным монополиям, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Анализ текста закона позволяет сделать вывод, что данный документ определяет принципиальные положения в области естественных монополий и их регулирования, не детализируя конкретные особенности регулирования той или иной сферы деятельности.

В тексте закона лишь поименована сфера деятельности субъектов естественных монополий, которая подвергается государственному регулированию — «транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам». При этом понятие «транспортировка нефти» закон не раскрывает, так же как и не отвечает на вопрос, какие трубопроводы являются магистральными.

При осуществлении регулирования тарифов субъектов естественных монополий используются следующие теоретические подходы, которые были сформулированы государством примени-

тельно к тарифной политике. Считается, что тарифная политика государства является одним из реальных рычагов, способным повлиять на динамику цен и темпы экономического развития страны. Имеет место мнение, что политика заниженных тарифов на товары (услуги) субъектов естественных монополий сокращает издержки остальных отраслей реального сектора, повышает их конкурентоспособность и создает стимулы к росту, но порождает моральное и физическое старение инфраструктурных отраслей, высокую энергоёмкость производства.

Политика завышенных тарифов стимулирует энергосбережение экономики, способствует эффективной перестройке инфраструктурных отраслей, формирует новую экономику, однако есть опасность, что если эту политику проводить до того, как окрепнут другие отрасли экономики, то экономический рост может быть подорван.

Таким образом, результатом государственного регулирования должно стать достижение некоторого оптимального уровня тарифов, при котором устанавливается баланс интересов как потребителей, так и субъектов естественных монополий, т. е. имеет место ситуация, когда услуги доступны для потребителей, а субъекты естественных монополий эффективно функционируют. Тарифная политика в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам основывается на системе нормативных правовых актов, включая и документы, определяющие процедуру и порядок расчета тарифов на транспортировку нефти.

Достаточно подробный анализ этих важных документов, которые фактически представляют собой инструменты реализации тарифной политики государства, приведен в более ранней публикации (см.: ТТН. 2003. № 2. С. 28–30).

Как отмечалось ранее, постановлением Комитета цен при Минэкономике с 02.01.1992 г. в системе АК «Транснефть» были введены в действие тарифы на транспортировку нефти. Первоначально ставки тарифов на перекачку нефти устанавливались по участкам магистральных нефтепроводов дочерних акционерных обществ «Транснефти», впоследствии был осуществлен переход к установлению удельных тарифов на перекачку нефти по каждому из предприятий нефтепроводного транспорта, входящих в компанию.

Однако галопирующая инфляция (в 1992 г. индекс потребительских цен вырос в 26,1 раза, индекс цен производителей промышленной продукции — в 33,8 раза) и отсутствие в то время механизма индексации привели к быстрому обесце-

ниванию тарифа, и уже очень скоро тарифная выручка предприятий магистральных нефтепроводов не покрывала их затрат.

В этих условиях Правительство РФ 22.07.1992 г. утвердило Временный порядок применения потонных ставок за оказание услуг по транспорту нефти на экспорт, согласно которому при поставках нефти на экспорт была введена дополнительная валютная ставка тарифа (в расчете на 1 т нефти), которую нефтедобывающие предприятия уплачивали «Транснефти». С 1992 г. по 1999 г. размер потонной ставки изменялся в диапазоне от 6,59 до 0,50 долл. США за 1 т. Взимание потонной ставки в дальнейшем было закреплено распоряжением Правительства РФ от 12.03.1996 г. № 356-р. Величина потонной ставки вплоть до 1997 г. устанавливалась Минтопэнерго России, в течение 1998–1999 гг. — ФЭК России, которая в конце концов произвела отмену потонной ставки с 01.05.1999 г.

Что касается механизма индексации нефтепроводных тарифов, то он вскоре был выработан. Тарифы индексировались ежеквартально, при этом использовались данные об изменении грузооборота в отчетный период и об удорожании целого ряда элементов статей затрат, таких как материалы, амортизация, ремонтный фонд, электроэнергия и др. Причем при поэлементной индексации тарифов применялись официальные индексы Госкомстата России. В соответствии с этим документом Минэкономики производило индексацию тарифов «Транснефти» на I и III кварталы года, а Минтопэнерго — соответственно на II и IV кварталы.

Однако применение этого документа вскоре было прекращено ввиду наступления периода регулирования тарифов на услуги субъектов естественных монополий, что было направлено на «сдерживание роста цен и тарифов». С этой целью Правительство РФ постановлением от 13.10.1995 г. № 997 установило, что действующие на 01.10.1995 тарифы (в том числе на перекачку, перевалку и налив нефти) повышению не подлежат.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.1996 г. № 140 было предписано, что «при регулировании тарифов на перекачку, перевалку и налив нефти в первом полугодии 1996 г. среднемесячный рост тарифов на указанные услуги не должен превышать среднемесячный прирост оптовых цен производителей промышленной продукции по Российской Федерации, определяемый Госкомстатом России».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1996 г. № 869 устанавливалось,

что «при регулировании тарифов на перекачку, перевалку и налив нефти в установленном порядке прирост тарифов на оказанные услуги во втором полугодии 1996 г. не должен превышать прироста цен производителей промышленной продукции за тот же период в целом по Российской Федерации, определяемый по данным Госкомстата России».

В этот период Правительством РФ принимается решение (постановление от 01.04.1996 г. № 479) об установлении сбора за перекачку, перевалку и налив нефти, уплачиваемого организациями АК «Транснефть» в федеральный бюджет (п. 7). Сбор был включен в состав себестоимости услуг за перекачку, перевалку и налив нефти, и таким образом величина тарифов увеличилась в среднем на 20%. В принципе, логика принятия решения понятна: в условиях, когда собираемость налогов по стране едва превышала 50%, находят компанию, которая, фактически выполняя фискальные функции, аккумулирует средства для федерального бюджета и перечисляет их в его адрес. Однако легитимность введения сборов как на перекачку, перевалку и налив нефти, так и на отпускаемую электроэнергию (п. 8) вызвала обоснованные сомнения. Сбор за электроэнергию был признан не соответствующим Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 01.04.1999 г. № 6-П. Сбор на перекачку, перевалку и налив нефти был отменен с 01.04.1998 г. постановлением Правительства РФ от 30.03.1998 г. № 364 «О признании утратившим силу пункта 7 постановления Правительства Российской Федерации от 01.04.1996 г. № 479». В первом полугодии 1997 г. сдерживание тарифов было продолжено согласно постановлению Правительства РФ от 04.02.1997 г. № 124 «О регулировании цен (тарифов) на продукцию (услуги) отдельных отраслей естественных монополий в первом полугодии 1997 года».

Безусловно, политика сдерживания тарифов принесла определенные положительные макроэкономические результаты и была вполне оправдана в течение ограниченного периода времени. Однако стремление оттянуть решение о прекращении этой практики привело к тому, что, например, в газовой отрасли до сих пор не могут выйти на обоснованный уровень тарифов, даже при том, что уровень индексации оптовых цен на газ в последние годы значительно превышал уровень инфляции в стране.

К началу 1998 г. в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам политика сдерживания тарифов фактически себя исчерпала: два акционерных общества — «Верхневолжские магистральные нефтепроводы» и «Приволж-

ские магистральные нефтепроводы» стали плано-убыточными, после чего орган регулирования был вынужден принять решение о повышении тарифов на перекачку нефти по этим обществам. Одновременно по одному из пунктов перевалки нефти в системе АК «Транснефть» тариф был увеличен органом регулирования в 24 раза.

Принятые тарифные решения позволили перечисленным дочерним акционерным обществам АК «Транснефть» привести экономические показатели в соответствие с нормативными.

Одновременно в рамках практики сдерживания тарифов использовался и такой прием, как учет выручки, получаемой субъектами естественных монополий за счет иных (нерегулируемых) видов деятельности. Применялись и методы жесткого административного воздействия: субъектам естественных монополий предписывалась в установленные сроки реализация целевых программ, направленных, например, на:

- ! выделение из их ведения объектов социальной сферы (с последующей передачей последних в муниципальную собственность и собственность субъектов РФ);
- ! экономию затрат (с этой целью также неиспользуемые производственные мощности надлежало выводить из эксплуатации, консервировать или ликвидировать).

Сегодня уже признано, что в тот период при сдерживании тарифов немного «перегнули палку», и после того, как была осознана дальнейшая нецелесообразность подобной политики, индексы повышения тарифов на продукцию субъектов естественных монополий стали повышаться более адекватно, чтобы выйти на их реальный экономически обоснованный уровень. Практически до настоящего времени идет и исправление последствий принятия сиюминутных решений о консервации и ликвидации производственных мощностей в системе АК «Транснефть».

Следующим испытанием сложившейся в то время системы нефтетранспортных тарифов стал 1998 год с его аномальным снижением мировых цен на нефть и августовским дефолтом в нашей стране. В условиях чрезвычайно низких мировых цен на нефть экспорт российских нефтяных компаний оказался на грани убыточности. В этой ситуации органом регулирования было принято решение о снижении действующей величины потонной ставки (с уровня 3,5 долл./т в течение 1996–1997 гг.) до 3,0 долл./т в I квартале 1998 г., затем до 1,5 долл. во II и, наконец, до 0,5 долл./т в III квартале 1998 г. Ввиду того, что средства, поступающие в АК «Транснефть» за счет потонной

ставки, были предназначены для финансирования Программы технического перевооружения, реконструкции и капитального ремонта объектов нефтепроводного транспорта, то компании было предложено снизить объемы выполнения Программы до уровня, обеспеченного финансированием. В IV квартале 1999 г. с учетом критической ситуации, сложившейся с выплатой по обязательствам АК «Транснефть» за покупку импортного оборудования, размер валютной ставки был увеличен до 1,5 долл./т.

Что касается общесистемных тарифов на транспортировку нефти, то с 01.01.1999 г. была проведена выборочная индексация тех статей нефтепроводного тарифа, которые влияют на надежность эксплуатации системы магистральных нефтепроводов. Постановлением ФЭК России от 21.12.1998 г. № 50/1 тарифы на транспортировку нефти по системе АК «Транснефть» были увеличены в среднем на 13%. Одновременно было принято решение о временном сохранении потонной ставки тарифа, сначала на январь–март, а затем и на апрель 1999 г.

Спустя некоторое время орган регулирования принимает решение об утверждении новых тарифов на транспортировку нефти по системе магистральных нефтепроводов ОАО «АК «Транснефть» на базе новой методики расчета тарифов, которая предполагала переход нефтетранспортных организаций компании на работу по двухставочному тарифу. Он должен был обеспечить получение средств, необходимых для реализации Комплексной программы диагностики, технического перевооружения, реконструкции и капитального ремонта объектов магистральных нефтепроводов АК «Транснефть» в 1999 г. и осуществления закупок по импорту для нужд системы нефтепроводного транспорта. При этом тарифы на перекачку нефти по всем дочерним акционерным обществам с 01.05.1999 г. увеличивались на 15% (от уровня тарифов, действовавших с 01.01.1999 г.).

Реализация такой тарифной схемы позволила обеспечить выполнение обязательств российской стороны перед международными финансовыми организациями о введении в действие новой (второй) Методики расчета тарифов на услуги по перекачке, перевалке и наливу нефти в системе магистральных нефтепроводов Российской Федерации и отменить потонную валютную ставку тарифа при транспортировке на экспорт.

В дальнейшем регулирование нефтепроводных тарифов осуществлялось в рамках второй, а затем и третьей методик расчета (определения) тарифов, проблемы применения которых на прак-

тике достаточно подробно были освещены ранее на страницах журнала «Трубопроводный транспорт нефти».

Рассмотрев вопросы регулирования нефтепроводных тарифов в нашей стране, видим, что имеет место процесс постоянного изменения (настройки) системы тарифного регулирования, правда, пока это затрагивает практику, а не теорию. Однако именно решение теоретических вопросов регулирования, закрепление их на законодательном уровне сегодня необходимы, как никогда. Нужна стабильная и внятная законодательная база. В настоящее время единственным законодательным актом, определяющим принципы регулирования субъектов естественных монополий в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам, является Федеральный закон «О естественных монополиях», который устанавливает принципиальные положения, не детализируя конкретные особенности регулирования той или иной сферы деятельности.

В связи с этим представляется крайне актуальным принятие законопроекта «О магистральном трубопроводном транспорте», работа над которым сегодня находится в завершающей стадии подготовки ко второму чтению. Компания активно участвовала в работе над текстом законопроекта, в котором, по нашему мнению, должны найти отражение следующие основные моменты:

- ! магистральные трубопроводы должны оставаться государственными;
- ! должен соблюдаться принцип равнодоступности к мощностям магистральных нефтепроводов;
- ! необходимо четко прописать общие принципы определения тарифов на услуги по магистральному транспорту нефти;
- ! законодательно следует закрепить принципы инвестиционной политики в этой сфере.

В то же время, как мы видели, практика регулирования тарифов претерпела значительные изменения. За прошедшие годы были подготовлены и введены в действие три методики расчета (определения) нефтепроводных тарифов. Вводились и отменялись методики индексации тарифов, совершенствовалась тарифная система: на смену одним видам тарифов приходили другие, были установлены долгосрочные и договорные тарифы, а также конкурентные тарифы на транспортировку нефти.

И наконец было принято решение о том, что АК «Транснефть» консолидирует тарифные средства и производит их дальнейшее распределение между дочерними акционерными обществами.

Учитывая, что в недавней публикации [1] достаточно подробно были рассмотрены вопросы, связанные с договорными и долгосрочными тарифами, а также с совершенствованием методики расчета (определения) тарифов в целом, представляется целесообразным продолжить их рассмотрение после завершения работы в этом направлении. Сегодня вынесем на обсуждение другую важную проблему, причиной которой является несоответствие идеологии и тарифной методологии.

Прежде всего вспомним американский опыт индексации нефтепроводных тарифов. Федеральная энергетическая регулирующая комиссия США (FERC) ежегодно до 1 июня публикует рабочий индекс, который будет действовать в очередном финансовом году (табл. 1). При этом он рассчитывается на основе индекса цен производителей на конечные продукты, публикуемого Министерством труда США.

Индексирование в этой стране имеет следующие особенности:

- ! индекс является прогнозным (индексирование производится «вперед») и рассчитывается на базе индекса, аналогичного российскому индексу цен производителей промышленной продукции (ИЦПП);
- ! регистрация (утверждение) тарифа в органе регулирования — заявительная;
- ! процедура подготовки материалов — упрощенная (если заявка на увеличение тарифа не превышает значения рабочего индекса).

Дополнительно отметим, что низкий уровень инфляции в США и развитая система сбора и оценки статистических данных сводят риск ошибки при формировании прогнозного индекса к минимуму.

Что касается России, то сегодня при формировании прогнозов социально-экономического развития страны господствует идеология, согласно которой прирост цен (тарифов) на услуги естественных монополий не должен превышать уровня инфляции. При этом за показатель инфляции берется индекс потребительских цен (ИПЦ). При рассмотрении вопросов, связанных с инфляционными процессами и ИПЦ, было показано, что вклад тарифов АК «Транснефть» в формирование и наполнение этого индекса ничтожен [2].

Надо признать, что за годы реформ прогнозируемые официальными органами уровни инфляции так и не приблизились к фактическим. Немаловажную роль тут играет и тот факт, что величина инфляции в нашей стране значительно выше, чем в США, и относительная ошибка в прогнозе имеет гораздо более весомые последствия. Ранее

Таблица 1. Индексы FERC, публикуемые ежегодно на очередной финансовый год

Период регулирования	Индекс
01.07.2000 — 30.06.2001	1,007598
01.07.2001 — 30.06.2002	1,037598
01.07.2002 — 30.06.2003	1,019565
01.07.2003 — 30.06.2004	0,987207
01.07.2004 — 30.06.2005	1,031677
01.07.2005 — 30.06.2006	1,036288

в российской практике уже в качестве инфляционного индекса предлагалось ориентироваться на ИЦПП. Так почему же сейчас надо равняться на ИПЦ? Ответ достаточно очевиден из данных табл. 2.

Таблица 2. Динамика ИПЦ и ИЦПП в Российской Федерации за период 1991–2005 гг. (в разгах к предыдущему периоду)

Период	ипц	ицпп
1991/1990	2,6	3,4
1992/1991	26,10	33,80
1993/1992	9,40	9,95
1994/1993	3,15	3,33
1995/1994	2,31	2,75
1996/1995	1,218	1,256
1997/1996	1,110	1,074
1998/1997	1,844	1,232
1999/1998	1,365	1,673
2000/1999	1,202	1,316
2001/2000	1,186	1,107
2002/2001	1,151	1,171
2003/2002	1,120	1,131
2004/2003	1,177	1,283
За 1991–2004	34165	72068
2005(5 месяцев)/2004	107,3	109,8

С 1991 г. по 2004 г. ИПЦ вырос в 34 165 раз, а ИЦПП — в 72 068 раз. При этом надо учитывать, что стартовые цены советского периода в равной степени учитывали реальные затраты и обеспечивали примерно одинаковый уровень рентабельности по отраслям. Иначе говоря, инфляция в промышленности выше, чем на потребительском рынке. Таким образом, получается, что политика сдерживания тарифов продолжается, она лишь изменила свои формы.

Не претендуя на изменение идеологии и принципиальных подходов к регулированию в других сферах естественных монополий, которые достаточно тесно привязаны к формированию ИПЦ (газовая отрасль и электроэнергетика), хотелось бы обсудить возможные перемены в подходе к регулированию сферы нефтепроводного транспорта. Сформулируем их в виде тезисов:

! Индексирование производить не «вперед» (по прогнозному индексу), а «назад» (по фак-

тическому индексу за предыдущий период регулирования), тем более что при пересмотре тарифов в первую очередь мы имеем дело с накопленными затратами, связанными с приобретением трубной продукции, потребляемыми ГСМ, электрической и тепловой энергией и пр. Понятно, что значительно возросшие в 2004 г. цены на продукцию промышленности (по ИЦПП на 28,3%) обязательно отразятся на затратах предприятий в 2005 г. В связи с этим представляется, что наиболее вероятный уровень инфляции (по ИПЦ) будет около 14%, но никак не 10% (официальный прогноз).

! Перейти при индексировании на использование ИЦПП, а не ИПЦ (возможно, с некоторой корректировкой, как в американской практике, например, за вычетом 1–2%).

! Упростить процедуру рассмотрения заявок по тарифам в органе регулировании (если заявленный уровень тарифов не превышает скорректированный ИЦПП).

Что касается идеологии и выполнения задачи сдерживания инфляционных процессов в стране, то рекомендации достаточно хорошо известны. Практически весь промышленный сектор экономики выступает за возврат инвестиционной льготы по налогу на прибыль, направляемой на капитальные вложения, отмененной в ходе очередного этапа налоговой реформы.

Нужна промышленная политика государства, подкрепленная не разговорами о необходимости продолжения реформ, а конкретными мерами, направленными на поддержку развития производства (инвестиционная льгота для всех экономических агентов) или на сдерживание тарифов субъектов естественных монополий (инвестиционная льгота для субъектов естественных монополий).

Возможно, что идеология налоговой реформы не позволяет вернуться к льготам, потому что это плохо и неприемлемо. Тогда почему бы не установить ставку налога на прибыль для субъектов естественных монополий, включенных в соответствующий реестр, на уровне 10%?! Такое решение позволило бы затормозить начинающуюся разгоняться инфляцию, не допустить раскручивания в стране инфляционной спирали и стимулировать субъекты естественных монополий заниматься развитием производства, а в масштабе всей страны все-таки решить задачу удвоения ВВП.

Литература

1. Коршунов А.В. О договорных и долгосрочных тарифах // Трубопроводный транспорт нефти. 2005. № 5. С. 32–33.
2. Сериков П.Ю. Об экономическом росте, инфляции и естественных монополиях // Трубопроводный транспорт нефти. 2002. № 8. С. 30–33. □