

# Логика антитраста и тарифная формула

**В мае – июле вновь проходила дискуссия о том, должны ли железнодорожные грузовые тарифы индексироваться по долгосрочной формуле «инфляция минус», или же нужно вернуться в той или иной степени к практиковавшемуся раньше ситуационному торгу между ОАО «РЖД» и правительством.**

## Индекс ценовой нагрузки

В июне 2021 года среди участников рынка была распространена презентация ОАО «РЖД» «Корректировка механизма индексации тарифов на грузовые перевозки» (от мая 2021 г.) с сопроводительными пояснениями, где предлагалось изменить формулу индексации, базирующуюся на показателе инфляции (ИПЦ), заменив этот показатель другим – так называемым индексом ценового давления. Затем 23.07.2021 г. в письме № исх-15686 за подписью генерального директора ОАО «РЖД» О. В. Белозерова на имя первого заместителя председателя правительства РФ А. Р. Белоусова было предложено внести соответствующие изменения в распоряжение правительства РФ от 29.12.2017 г. № 2991-р на

## Формула ФАС:

### ПОВЕРИМ АЛГЕБРОЙ ГАРМОНИЮ

В декабре 2017 года правительство РФ выпустило распоряжение № 2991-р, согласно которому было установлено, что на 2019–2025 гг. индексация тарифов будет устанавливаться на основе принципа «инфляция минус 0,1 процентный пункт». Этим же распоряжением устанавливался и ряд надбавок к тарифу (в частности, надбавка на капитальный ремонт инфраструктуры и надбавка «для компенсации расходов, связанных с корректировкой налогового законодательства»). ФАС России поручалось создать соответствующую нормативную базу.

Во исполнение постановления правительства антимонопольное ведомство выпустило приказ «О внесении изменений в отдельные приказы ФСТ России

**Удельный вес расходов в структуре издержек РЖД является величиной, которую не сможет проверить ни регулятор, ни пользователи услуг транспорта, и поэтому весьма вероятна манипуляция долями элементов издержек с целью показать регуляторам те элементы расходов, по которым есть существенный рост, и преуменьшить те, по которым расходы не выросли (или даже снизились)**

основе показателя, который теперь стал называться – индекс ценовой нагрузки. Дискуссия на эту тему выходит за пределы узкой тарифной проблематики, потому что сама формула долгосрочной индексации – это часть совершенно другого, если можно так выразиться, раздела экономической науки. Эта формула из приказа ФАС изначально появилась в контексте обсуждения проблем регулирования естественных монополий и антимонопольной политики (антитраста). И поэтому сегодня при обсуждении этой формулы необходимо вспомнить тот контекст, в котором этот метод регулирования естественных монополий появился, и те задачи, для решения которых он, вообще говоря, изначально был предложен.

Таким образом, у этой проблемы есть два круга предложенных обстоятельств: частный – тарифный аспект и более общий – антимонопольный аспект. Рассмотрим их по порядку.

и ФАС России по вопросам долгосрочного государственного регулирования тарифов на услуги железнодорожного транспорта по перевозке грузов и услуги по использованию железнодорожной инфраструктуры общего пользования при грузовых перевозках» (приказ № 997/18, подписан 13.07.2018 г.).

Этот приказ установил формулу долгосрочной индексации, согласно которой уровень индексации рассчитывается так: находится среднее арифметическое между показателями инфляции (ИПЦ) за 4 года – два предшествующих периоду регулирования (поскольку индексация объявляется в декабре, то для первого года берется фактическая инфляция, а для второго – ожидаемая, впрочем, в декабре уже примерно понятно, какая она будет по итогам года) и два следующих года (на основе прогноза Минэкономразвития), и из этого среднего арифметического вычитается величина в 0,1 п. п. Например, в декабре 2018 года, рассчитывая уровень

индексации на 2019-й, вы берете инфляцию 2017 года, ожидаемую инфляцию 2018-го (она уже понятна), прогноз на 2019 и 2020 гг. – и из средней арифметической величины этих четырех показателей в процентах вычитаете 0,1 п. п. При этом любопытно, что в качестве инфляции используется индекс потребительских цен не декабрь к декабрю (который обычно упоминают в СМИ, в бизнес-обзорах и учебниках по макроэкономике), а год к году (или среднегодовой). Эти два показателя инфляции обычно близки, но не тождественны – в какие-то годы выше первый, в какие-то – второй. Например, в 2015–2017 гг. среднегодовая инфляция была выше, чем инфляция, измеренная декабрь к декабрю (в 2015 г. соответственно 15,5% против 12,9%, в 2016 г. – 7,1% против 5,4%, в 2017 г. – 3,7% против 2,5%), в другие годы – наоборот. Например, по итогам 2020 года, по данным Росстата, ИПЦ декабрь к декабрю – 4,9%, а среднегодовая – 3,4%.

В итоге уровень индексации должен быть всегда на 0,1 п. п. ниже, чем средний краткосрочный, привычный для участников рынка уровень инфляции за несколько лет (в данном случае – за 4 года, но существуют и обсуждались варианты аналогичной формулы за 5 лет или за 3 года). По мере того, как заканчивался один год и наступал другой, в случае изменения инфляции или прогноза по инфляции значение итоговой цифры уточнялось, но в условиях стабильной инфляции это, как правило, незначительные уточнения.

## РЖД vs Долгосрочное ценообразование

Внедрение формулы долгосрочной индексации шло не гладко. Даже когда приказ ФАС был подписан, утвержден в Минюсте и опубликован, некоторое время РЖД продолжали сопротивляться его использованию теми или иными способами. Например, формально согласившись с правильностью такого подхода, монополия, в обход формулы ФАС, убеждала правительство принимать различные решения, которые приводили к индексации, превышающей формульную. Напри-





мер, добавленные в 2017 и 2018 гг. к общему уровню индексации надбавки «для покрытия расходов на выполнение капитального ремонта инфраструктуры» в 2% и «для финансирования мероприятий по компенсации расходов, связанных с корректировкой налогового законодательства» в 1,44% (позднее заменена на 1,5%) изначально были утверждены как временные (и было получено согласие участников рынка в лице разных общественных организаций, таких как, например, Совет потребителей). Однако в последующие годы эти надбавки из временных постепенно превратились в постоянные. Причем изначально согласие на эти надбавки (и на 8%-ную надбавку для экспортных перевозок), которые правительство утвердило для РЖД, было частью «пакта» между РЖД и рынком: мы соглашаемся на то, чтобы до 2025 года не трогать формулу индексации, а вы разрешаете нам ввести надбавки на такой-то период для компенсации наших расходов, сказала ОАО «РЖД».

В итоге временные надбавки через некоторое время стали постоянными. Эти надбавки стали частью базы, к которой применяются повышающие коэффициенты, и все последующие индексации при сохранении процентного роста были увеличены в абсолютных цифрах по сравнению с тем, что изначально планировалось. Так ОАО «РЖД» переиграло участников рынка.

Другой пример: в дополнение к общей индексации ОАО «РЖД» имело право в рамках так называемого тарифного коридора понижать или повышать тариф и активно пользовалось этим инструментом, например, введя 8%-ную надбавку к тарифам на перевозки на экспорт сначала для всех грузов, кроме угля, а затем и для угля и всех грузов (кроме нескольких).

С 2019 года эта надбавка была включена в тело Прейскуранта № 10-01, а верхняя граница тарифного коридора изменена. Причем этот рост не учитывался как часть индексации, но и частью тарифного коридора он тоже перестал быть.

Таким образом, вводя разные надбавки, ОАО «РЖД» удалось одновременно и нарушить приказ ФАС с формулой индексации, и не нарушать его, поскольку приказ ФАС устанавливал уровень индексации, но не содержал формулировок, в явном виде запрещающих любые другие надбавки (дух закона этому должен был противоречить, но буква этого прямо не запрещала). Возможно, отсутствие соответствующих формулировок в приказе ФАС обусловлено тем, что участники рынка как бы обменяли наличие формулы долгосрочной индексации

на право РЖД ввести надбавки, но все джентльменские соглашения с монополией в итоге рухнули, а юридически они не были должным образом зафиксированы в приказах ФАС. (Один из заместителей руководителя ОАО «РЖД» так прямо и сказал в одном из интервью корпоративному каналу «РЖД ТВ»: «Мы не нарушили правила игры, мы внесли коррективы».)

#### **РЖД: ЗАМЕНИМ РЕГУЛИРОВАНИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЕМ!**

На протяжении 2018–2020 гг. РЖД и ряд экспертов и институтов с близкой РЖД позицией периодически предлагали различные идеи по модификации долгосрочной формулы – то заменить индекс потребительских цен на индекс цен производителей промышленных товаров, то

**СТМ** Программное обеспечение для ж/д логистики и ВЭД

# Rail-Тариф

Актуальный и точный расчет ж/д тарифа по территории России, стран СНГ, Латвии, Литвы, Эстонии, Грузии, Монголии и Польши

[www.ctm.ru](http://www.ctm.ru)



вместо «инфляция минус» использовать принцип «инфляция плюс».

И вот в 2021 году появился набор новых предложений, которые предлагают, помимо прочего, использовать не единый показатель инфляции (в том или ином виде), а несколько различных индексов, применяемых в определенной пропорции. Если формулировать эти идеи совсем просто, то предлагается посчитать, на какую величину растут цены на те или иные элементы затрат РЖД, и, учитывая

перейти к рассмотрению этой идеи – откуда она взялась и для чего она нужна.

#### В ЧЕМ ИДЕЯ PRICE-CAP REGULATION?

Идею подобного ценообразования для регулируемых инфраструктурных (и/или естественно-монопольных) отраслей предложил британский экономист Стивен Литтчайлд. Это ценообразование описывают как «инфляция минус X», где X – та величина, на которую уменьшают индексацию относительно уровня

**Временные надбавки стали частью базы, к которой применяются повышающие коэффициенты, и все последующие индексации при сохранении процентного роста были увеличены в абсолютных цифрах по сравнению с тем, что изначально планировалось. Так ОАО «РЖД» переиграло участников рынка**

доли этих затрат в структуре эксплуатационных расходов РЖД, сформировать общую индексацию как кумулятивную величину, зависящую от темпов роста расходов по соответствующим элементам. Этот показатель уже много лет рассчитывается внутри РЖД как «индекс ценового давления» и используется монополией для анализа роста собственной себестоимости. В майских предложениях РЖД было предложено использовать этот индекс, в июльских он переименован в «индекс ценовой нагрузки».

Проблема заключается в том, что удельный вес расходов в структуре издержек РЖД является величиной, которую не сможет проверить ни регулятор, ни пользователи услуг транспорта, и поэтому весьма вероятна манипуляция долями элементов издержек с целью показать регуляторам те элементы расходов, по которым есть существенный рост, и преуменьшить те, по которым расходы не выросли (или даже снизились). В результате РЖД де-факто вернется к так называемому затратному ценообразованию – системе, уходу от которой были посвящены все усилия правительства, ФАС России и экспертного сообщества на протяжении последних двух десятилетий.

Монополия апеллирует к тому, что соблюдение нынешней формулы ФАС приводит к тому, что «динамика изменения 50% расходов компании не коррелирует с динамикой инфляции (ИПЦ)». Но, вообще говоря, она и не должна коррелировать.

Сама идея формульного ценообразования (или, как ее принято называть, price-cap regulation) заключается в совершенно в другом. Все аргументы в защиту подобных способов, ставящие целью немного повысить доходы монополии, по сравнению с жестким ошейником из формулы ФАС базируются на полном непонимании самой идеи формулы «инфляция минус». Поэтому теперь необходимо

инфляции. Она характеризует заданный регуляторами темп роста эффективности монополиста, к которому его подталкивает регулятор.

Основная идея такого регулирования не в том, чтобы монополия получала от тарифа тот уровень дохода, который необходим, исходя из ее текущих расходов. Как раз наоборот – идея в том, чтобы она повышала эффективность на соответствующую величину, а средний тариф монополиста не рос быстрее, чем средние цены в экономике, поэтому обычно этот темп назначается на один или чаще

на два процентных пункта ниже, чем инфляция. (Отметим, что этот принцип применяется именно к регулируемым отраслям естественно-монопольного характера; в США железные дороги не принято считать естественными монополиями, и, соответственно, их тарифы практически не регулируются, однако в тех отраслях, где есть госрегулирование, таких как электроэнергетика, ЖКХ и другие инфраструктурные монополии, этот принцип активно применяется.)

Экономическая наука давно изучает проблему регулирования монополий, почему же именно формула price-cap (или в нашем случае «инфляция-минус») в науке считается оптимальным способом регулирования инфраструктурных отраслей?

Если вы регулируете монополиста, исходя из его запросов, например, на основе разработанного монополистом финансового плана (или бюджета), то в этом случае монополист будет объективно заинтересован в повышении издержек и непрозрачности. Слово «объективно» в предложении выше означает, что независимо от того, какой человек будет руководить такой монополией, сам дизайн механизма рассмотрения тарифов при такой системе будет создавать соответствующие стимулы к неэффективности, победить которые невозможно. Поэтому такой подход начиная со второй полови-





ны 1970-х гг. не пользуется у экономистов популярностью.

С другой стороны, если правительство каждый год требует у монополиста повысить эффективность, то это создает другой риск: как только монополист повышает эффективность и может себе позволить нарастить жирок, правительство тотчас этот жирок отбирает, устанавливая на следующий год более низкие тарифы. В итоге у монополиста пропадает желание (и стимулы) снижать издержки и повышать эффективность. Если весь эффект от повышения эффективности полностью изымается, то кто захочет ее повышать?

Для того чтобы проплыть между Сциллой и Харибдой, избежав и неэффективности (когда тарифы всегда растут независимо от ситуации в экономике), и потери стимулов к снижению собственных издержек, была предложена идея закрепить на какой-то период (обычно на 5 лет) величину индексации, причем монополия обязуется соблюдать этот темп в обмен на то, что правительство обязуется не пересматривать уровень индексации, даже если прибыль монополиста резко возрастет. Таким образом, если монополист повысил эффективность, снизил издержки, то вся полученная сверхприбыль остается у него и он может ею распорядиться. Это создает у монополии стимулы сокращать издержки и направ-

лять полученную прибыль на какие-то проекты, нужные самой монополии.

При этом сама величина отставания индексации цен монополии от инфляции не столь важна, как неизменность или предсказуемость этой величины на протяжении нескольких лет. Только если монополист уверен, что правительство не даст слабину, не пойдет у него на поводу и не пересмотрит цифру вверх, только в этом случае у него возникнут стимулы к повышению эффективности. Роста эффектив-

этой статье, вообще говоря, имеют прямо противоположную цель: они определяют, насколько нужно сократить расходы монополиста (повысить эффективность), чтобы темпы их роста не превышали некоторые средние по экономике (либо такие, которые считаются приемлемыми с точки зрения общества и регуляторов).

Таким образом, за критикой отдельных элементов формулы долгосрочного тарифообразования неявно просматривается более фундаментальный вопрос о

**Только если монополист уверен, что правительство не даст слабину, не пойдет у него на поводу и не пересмотрит цифру вверх, только в этом случае у него возникнут стимулы к повышению эффективности. Роста эффективности не произойдет, если монополист знает, что может добиться пересмотра величины индексации в большую сторону**

ности не произойдет, если монополист знает, что может добиться пересмотра величины индексации в большую сторону.

В разных случаях якорем, к которому прикрепляется темп индексации, может быть разный показатель. Чаще всего это индекс потребительских цен, но иногда это дефлятор ВВП.

Почему выбирается именно ИПЦ или дефлятор ВВП, а не более локальные индексы?

Одна из идей Литтлчайлда, положенная в основу этого принципа регулирования, заключается в том, что в фокусе внимания исследователей эффективности находится такой любопытный конструкт, как средняя фирма в экономике. И, соответственно, все методы, анализирующие цены, базируются на отличии динамики входных цен (то есть цен на закупаемую продукцию) монополии и входных цен для средней фирмы в экономике. И, соответственно, рост производительности, который потом анализируют регуляторы, – это темп роста в сравнении с темпом роста производительности в среднем по экономике.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Но откуда вообще в головах представителей ОАО «РЖД» взялась эта идея, что долгосрочная формула тарифов должна быть такой, чтобы полученные доходы покрывали расходы? Ответ на этот вопрос очень прост. Построение тарифов МПС СССР (как, впрочем, и других цен в плановой экономике) так и выглядело – сначала министерство планирует, какие расходы ему нужны, а затем формирует тарифы (и при необходимости – величину субсидий из бюджета), необходимые для того, чтобы покрыть эти расходы. Критики формулы долгосрочного тарифа забывают, что те методы регулирования тарифов естественных монополий, которые существуют в современной экономической науке, включая рассматриваемый в

том, сохранять ли в принципе тот способ регулирования грузовых тарифов ОАО «РЖД», который действует сейчас, или вернуться к старому доброму советскому затратному ценообразованию, от которого так долго уходили железные дороги (под давлением регуляторов, науки и общественного мнения) в процессе реформ в предыдущие два десятилетия.

В случае принятия предложения РЖД де-факто будет отменена основная функция и основная идея действующей формулы долгосрочного тарифного регулирования. Если цель правильного антимонопольного регулирования заключается в том, чтобы заставить компанию, которую регулируют, снизить издержки до такого уровня, чтобы общий темп их роста не превышал средний по экономике, то в предложениях РЖД телегу и лошадь поменяли местами: регулятор должен подстроиться под расходы регулируемого. То есть фактически ОАО «РЖД» забирает у ФАС России функцию по регулированию тарифов.

Это приведет к тому, что уровень индексации перестает зависеть от эффективности деятельности ОАО «РЖД», что противоречит всей логике регулирования естественных монополий. Более того, это решение в долгосрочной перспективе уничтожает стимулы для РЖД стремиться изменить структуру перевозимых грузов в сторону более высокодоходных, потому что нет смысла менять свое экономическое поведение, если все равно все ваши расходы будут покрыты с помощью вот такого своеобразного регулирования.

**Фарида Хусаинов,  
к. э. н., эксперт Института  
экономики и регулирования  
инфраструктурных отраслей  
НИУ ВШЭ, доцент кафедры  
«Экономика, финансы  
и управление на транспорте»  
РОАТ РУТ (МИИТ)**

