

# Оценка последствий возврата к регулированию ставок в морских портах РФ



**В. В. Савчук,**  
заместитель  
генерального директора  
Института проблем  
естественных  
монополий (ИПЕМ)



**И. В. Терешко,**  
заместитель руководителя  
департамента  
исследований  
железнодорожного  
транспорта ИПЕМ



**М. В. Гуторова,**  
эксперт-аналитик  
департамента  
исследований  
железнодорожного  
транспорта ИПЕМ

Перспективы развития рынка стивидорных услуг в России неоднозначны вследствие изменившейся позиции отдельных государственных органов и появления инициативы по возврату регулирования ставок на перевалку. Реализация данной инициативы требует принятия взвешенного решения с учетом возможных последствий не только для стивидорных компаний, но и для государства и экономики в целом.

Вторая половина 2016 г. для участников рынка стивидорных услуг началась в условиях неопределенности. Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России выступила с позицией о необходимости вернуть регулирование ставок на перевалку в портах. Причиной такого решения стало необоснованное, по мнению регулятора, завышение ставок стивидорными компаниями, что привело к снижению объемов перевалки. В дополнение регулирующим органом была разработана новая методика расчета ставок с учетом реальных затрат компаний, которая, по мнению авторов методики, должна способствовать установлению на рынке экономически обоснованных тарифов на услуги.

Согласно публикуемому Федеральным агентством морского и речного транспорта Реестру [1], сегодня в России насчитывается 67 морских портов. Около 300 стивидорных компаний предоставляют услуги по погрузке, выгрузке и хранению грузов. В одном порту могут действовать от одной (порты Кандалакша, Витино, Беринговский и др.) до 33 (порт Калининград) стивидорных компаний.

До 2013 г. стоимость стивидорных услуг регулировалась Федеральной службой по тарифам (ФСТ), устанавливавшей предельные ставки на перевалку грузов. Поворотным моментом для стивидоров стало принятое в 2013 г. решение государственных органов об изменении формы регулирования с прямого установления ставок тарифов на мониторинг предельного уровня ставок. Тем самым компаниям предоставлялось право самостоятельно устанавливать

цены в условиях рынка<sup>1</sup>. В результате в течение двух лет стоимость услуг по перевалке в большинстве портов была дерегулирована [2–6]. Исключение составил ряд портов Дальнего Востока и Крайнего Севера, в том числе участвующие в «северном завозе». Узкая специализация либо отсутствие железнодорожных и/или автомобильных подходов определяли невозможность конкуренции с другими портами. В связи с этим в таких портах государственное тарифное регулирование было сохранено.

Дерегулирование тарифов в отрасли должно было послужить стимулом к развитию конкуренции, предоставляя компаниям возможность гибко реагировать на изменения внешней конъюнктуры. Подобные преобразования должны были способствовать улучшению качества услуг и росту объема грузовой работы, повышению инвестиционной привлекательности портов и притоку частных инвестиций в расширение портовой инфраструктуры, а следовательно, усилить конкурентоспособность отрасли как на внутреннем, так и на внешнем рынке.

Особенность морских портов РФ – их экспортная направленность. В структуре грузооборота портов экспорт составляет около 80 %, а в целом на долю морских портов приходится около 2/3 всего внешнеторгового грузооборота. От деятельности стивидорных компаний, в частности от формируемых ставок на их услуги, зависит доля транспортных затрат в цене товаров и, соответственно, конкурентоспособность отечественной экономики в целом.

В отсутствие тарифного регулирования, по мнению некоторых государств-

<sup>1</sup> В Большом порту Санкт-Петербург дерегулирование ставок в качестве эксперимента началось в 2010 г.



Рис. 1. Объем и доля перевалки грузов в морских портах России, Украины и стран Балтии в 2010–2015 гг.

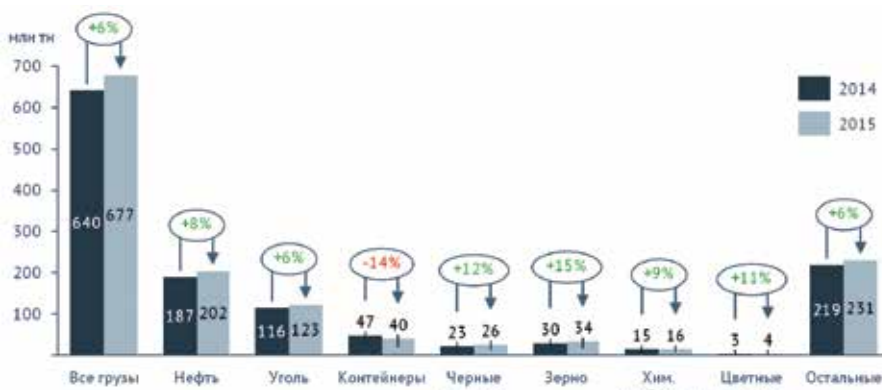


Рис. 2. Объем перевалки основных грузов в морских портах России в 2014–2015 гг.

венных органов, возникают серьезные риски для отечественных грузоотправителей. Вместе с тем анализ фактов и статистических данных, характеризующих работу стивидорного рынка в последние годы, дает возможность сделать иное заключение.

### Рынок стивидорных услуг в 2013–2016 гг.

Согласно сложившейся практике ценообразования, из-за участия морских портов преимущественно во внешне-торговых операциях ставки перевалки для экспортно-импортных операций устанавливаются сейчас, как и раньше, в долларах США. Нестабильная ситуация на валютных рынках в 2014–2015 гг. и резкое ослабление национальной валюты (рост среднего курса доллара в 2015 г. по отношению к 2013 г. более чем на 90%) не могли не привести к росту стоимости перевалки в рублях, хотя в долларовом эквиваленте ставки практически остались прежними. В период 2013–2015 гг. среднегодовой темп роста стоимости перевалки в рублях по основным грузам составил более 40%,

тогда как ставка в долларах практически не изменилась (в основном, не более +3% в год, по некоторым грузам ставка снизилась), а ее уровень сопоставим с устанавливаемыми ФСТ ставками 2010–2012 гг.

В период с 2010 по 2015 г. объем перевалки грузов в морских портах России стабильно рос со средним темпом +5% в год [7]: в 2014 г. по сравнению с 2013 г. – на 8,5%; в 2015 г. – почти на 6% (рис. 1). Доля портов Украины и Балтии в перевалке отечественных грузов сократилась с 15% в 2010 г. до 8% в 2015 г. По номенклатурным позициям в 2015 г. по отношению к 2014 г. также отмечался рост от 6 до 15% за исключением перевалки грузов в контейнерах (–14%). На снижение значений показателя заметно

повлияли внешнеполитические факторы: сокращение завоза продовольствия в контейнерах вследствие санкций (рис. 2).

По итогам первого полугодия 2016 г., тенденция роста объемов работы российских портов сохранилась. Относительно аналогичного периода предыдущего года рост по всем основным номенклатурам грузов составил от 4% (цветные металлы) до 29% (зерно), прирост перевалки грузов в контейнерах отмечался на уровне 5%.

Решение о регулировании тарифов в любой сфере деятельности должно приниматься на основе анализа структуры рынка и оценки уровня конкуренции. По предварительным оценкам, конкуренция в портовой деятельности существует на уровне бассейнов, между портами одного бассейна, между стивидорными компаниями в одном порту.

В каждом крупнейшем морском бассейне – Азово-Черноморском, Балтийском, Арктическом и Дальневосточном – имеются мощности по перевалке практически всех основных грузов. Например, по сухим грузам общие мощности по четырем бассейнам составляют 215,8 млн т [1], причем 43% общих мощностей сконцентрированы в Балтийском бассейне, 21% – в Азово-Черноморском, 24% – в Дальневосточном, 12% – в Арктическом (табл. 1).

Изменяя стоимость перевалки в порту, стивидорные компании могут оказывать влияние на решения грузо-владельцев об использовании той или иной логистической схемы и направления грузопотоков. Например, поставки грузов в страны Атлантики и Средиземноморья сейчас осуществляются из портов Азово-Черноморского, Арктического и Балтийского бассейнов, поставки в Индию, Южную Корею и Китай – из портов Арктического, Азово-Черноморского и Дальневосточного бассейнов.

Раньше упоминалось, что на рынке существует конкуренция между портами внутри бассейнов. Так, в Балтийском бассейне два (Большой порт Санкт-Петербург, Усть-Луга) из шести портов имеют

Таблица 1. Распределение перерабатывающих мощностей по бассейнам в 2015 г.

Бассейн	Наливные	Сухие	Контейнерные
Всего, млн т	337,5	215,8	8,7
Балтийский, %	63	43	66
Азово-Черноморский, %	16	21	12
Дальневосточный, %	15	24	20
Арктический, %	6	12	2

Таблица 2. Распределение перерабатывающих мощностей между портами Балтийского бассейна

Порт	Наливные, млн т	Сухие, млн т	Контейнерные, млн TEU
Большой порт Санкт-Петербург	20,0	30,9	4,4
Приморск	89,5	-	-
Усть-Луга	78,9	32,7	0,7
Высоцк	12,5	4,5	-
Выборг	0,3	1,6	-

мощности по перевалке всех видов грузов (табл. 2). В портах Высоцк и Выборг есть мощности по перевалке наливных и сухих грузов.

На уровне отдельных портов может существовать конкуренция между стивидорными компаниями. Например, в порту Санкт-Петербург действуют восемь терминалов по перевалке наливных грузов (суммарная пропускная способность 2,8 млн т в год), 15 терминалов по перевалке сухих грузов (20,8 млн т в год) и 13 терминалов по перевалке контейнеров (4,4 млн TEU в год).

Таким образом, намеренного завышения стоимости услуг по перевалке стивидорными компаниями при отмене тарифного регулирования в период 2013–2016 гг. не произошло. Ставка в долларах по всем видам грузов осталась практически без изменений, стоимость услуг в рублевом эквиваленте выросла на фоне обесценивания национальной валюты. Не произошло и снижения объема перевалки по основным видам грузов (за исключением грузов в контейнерах), в 2014–2015 гг. значения показателя продолжали устойчиво расти.

Инициатива государственных органов о возврате регулирования ставок в стивидорную отрасль нацелена прежде всего на поддержку отечественных экспортеров. Однако принятие такого решения должно быть взвешенным, следует учесть все возможные последствия для участников рынка стивидорных услуг: стивидорных компаний, грузоотправителей, инвесторов, государства.

### Новая методика регулирования

В июле 2016 г. ФАС представил проект «Методических указаний по вопросу установления тарифов на услуги по погрузке, выгрузке и хранению грузов и услуги буксировки в морских портах РФ» (далее — Методика). Эта Методика предполагает определение ставки перевалки как отношения рассчитанной компаниями выручки к плановому объему перевалки. В расчет выручки будут

закладываться экономически обоснованные затраты по операционной деятельности, возврат капитала по объектам основных средств и нормативная прибыль. Ставка должна быть номинирована в рублях, при этом накладывается ограничение рентабельности по EBITDA 20 % [8].

Реализация данной Методики потребует от стивидорных компаний разработать сложную систему формирования управленческой отчетности, а от регулирующих органов – внедрения системы контроля для проверки достоверности предоставляемых компаниями данных, чтобы у компаний не появился стимул раздувать издержки или занижать плановые объемы перевалки с целью повышения рассчитываемого уровня тарифа.

Необходимо отметить, что накладываемое ограничение рентабельности по EBITDA 20 % существенно ниже рентабельности российских операторов, сложившейся в период с 2010 по 2012 г., когда тариф на перевалку регулировало государство. Рентабельность по EBITDA крупных стивидорных компаний, данные о которых представлены в открытом доступе, была более 50 % [9–11]. Иными словами, государственный регулятор (ФСТ) в этот период устанавливал тарифы, обеспечивающие рентабельность по EBITDA стивидорных компаний на достаточно высоком уровне. С учетом высокой капиталоемкости портовой отрасли уровень рентабельности по EBITDA 50 % и более является обоснованным, что подтверждается примером ведущих иностранных операторов (COSCO Pacific Ltd., DP World, PSA International), рентабельность на услуги которых также находится в пределах 50 % [12–14]. Требование Методики ограничить рентабельность до 20 % будет вынуждать компании снижать объемы инвестиций (для обеспечения возможности получения чистой прибыли после вычета амортизации и уплаты процентов).

Для регулятора введение новой Методики обернется многократным увеличением количества принимаемых

тарифных решений в портовой сфере. Принимая во внимание количество стивидорных компаний и классификацию операций в портах, легко определить, что ежегодно будет необходимо принимать более 2000 дополнительных тарифных решений и по каждому из них рассчитывать тариф по предлагаемой Методике.

Расчет средних ставок перевалки для основных грузов по предложенной Методике с учетом ограничения рентабельности показывает, что ставки перевалки будут существенно ограничены и установлены на уровне почти в два раза ниже действующих. Среднее по основным типам грузов (нефти, нефтепродуктам, черным металлам и пр.) снижение ставки составит примерно 66 %. Наибольшее снижение ожидается по нефти и грузам в контейнерах (более 70 %). В результате возврата к регулированию перевалка всех типов грузов, кроме удобрений, цветных металлов и металлолома, при существующей структуре затрат будет нерентабельной.

Принятие новой Методики повышает вероятность возврата стивидорных компаний к практике включения в комплекс услуг по перевалке «обязательных дополнительных» услуг: внутривортового экспедирования, взвешивания грузов и т. д., необходимых для обеспечения достаточной для стивидорных компаний доходности перевалки.

Таким образом, с одной стороны, введение тарифного регулирования приведет к снижению затрат отечественных грузоотправителей. С другой стороны, ценой укрепления позиций российского экспорта может стать снижение финансовой устойчивости стивидорных компаний и портовой деятельности в целом. Это, в свою очередь, окажет негативное влияние на наполнение бюджетов всех уровней, а также на инвестиционную привлекательность отрасли, сделает нецелесообразным реализацию новых проектов. В результате тарифное регулирование станет не драйвером развития экспорта, а фактором его ограничения вследствие отсутствия инвестиций и недостаточной перерабатывающей способности портов.

### Последствия возврата к тарифному регулированию для субъектов РФ

По предварительным оценкам, снижение поступлений в бюджеты субъектов в результате сокращения чистой прибыли стивидорных компаний может составить от 3 до 37 % в зависимости от роли пор-

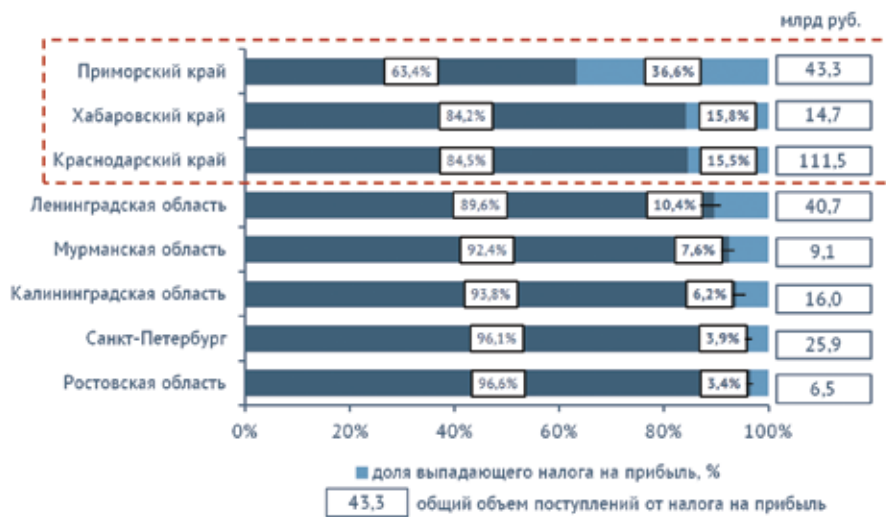


Рис. 3. Доля выпадающего налога на прибыль в общем объеме налога на прибыль субъектов в результате возврата государственного регулирования ставок перевалки



Рис. 4. Объем выпадающего налога на прибыль (млрд. руб.) в результате возврата государственного регулирования ставок перевалки

товой деятельности в экономике региона. Выпадающие доходы бюджетов всех уровней могут составить 30,1 млрд руб.: для бюджетов субъектов – 27,1 млрд

руб., для федерального бюджета – около 3 млрд руб. [15–22]. Наибольший негативный эффект (рис. 3) будет оказан на бюджеты Приморского (–36,6%), Ха-

баровского (–15,8%) и Краснодарского (–15,5%) краев.

В абсолютном значении наибольшие потери понесет бюджет Краснодарского края – около 6,7 млрд руб., Приморский край потеряет около 5,4 млрд руб. (рис. 4).

При перевалке экспортных и каботажных грузов часть выпадающих доходов, возможно, будет компенсирована поступлениями в бюджеты других субъектов от налога на прибыль грузоотправителей, чья прибыль увеличится вследствие сокращения затрат. В то же время при перевалке импортных и транзитных грузов недополученные доходы бюджетов от налога на прибыль будут потеряны полностью: в результате возврата к регулированию ставок выгодоприобретателями станут иностранные компании.

### Последствия возврата к тарифному регулированию для новых проектов

В период действия отмены регулирования ставок перевалки с 2013 по 2015 г. объем инвестиций в портовую инфраструктуру значительно вырос, прежде всего, – за счет притока частного капитала. В 2015 г. частный бизнес инвестировал около 51 млрд руб., в 2016 г. ожидается приток частного капитала на уровне 91 млрд руб. (рис. 5). В структуре инвестиций доля внебюджетных источников также значительно выросла: в период 2010–2013 гг. средняя доля внебюджетных источников в общем объеме инвестиций составляла 52%, в период 2014–2016 гг. – 74% [23].

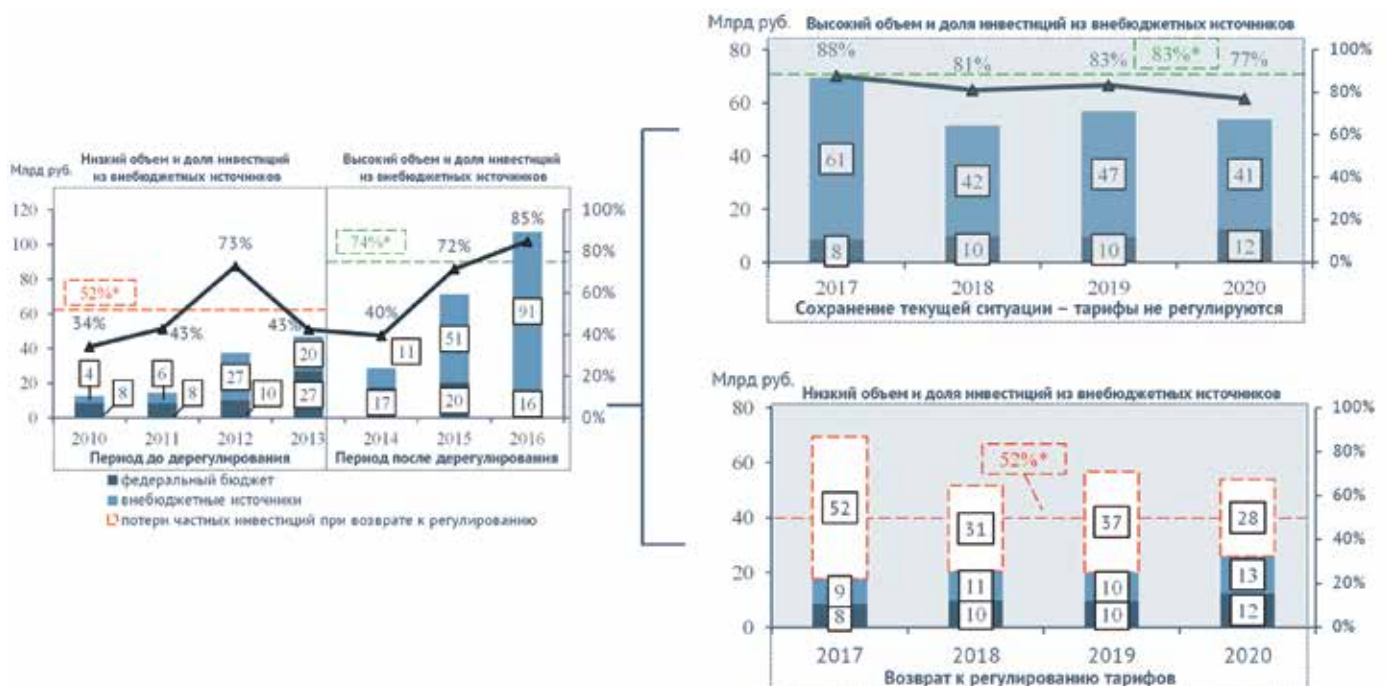


Рис. 5. Динамика объема инвестиций в портовую инфраструктуру в 2010–2020 гг.

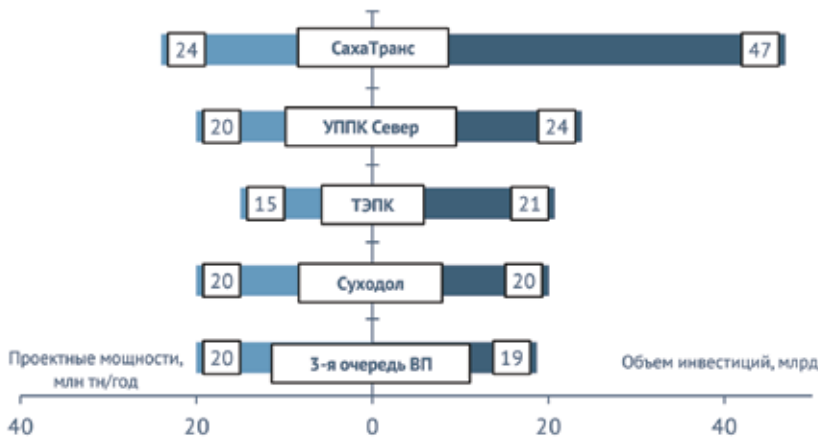


Рис. 6. Проектные мощности и объем инвестиций в новые угольные терминалы



Рис. 7. Сравнение размеров ставки, необходимой для реализации проекта и рассчитанной по методике ФАС

На период 2017–2020 гг. планируемая доля частных инвестиций составляет около 83% – более 40 млрд руб. ежегодно. При возврате к регулированию, даже если объем запланированных государственных инвестиций не изменится, снижение объема частных инвестиций может вернуть долю внебюджетных источников в структуре инвестиций в портовую инфраструктуру на уровень 2010–2013 гг. (немногим более 50%).

Таким образом, вместо запланированного 191 млрд руб. частных инвестиций за четыре года отрасль рискует получить только 43 млрд руб. Сумма 148 млрд руб частных инвестиций будет потеряна (не получена), т. е. снижение объема частных инвестиций составит 77%.

Возврат к регулированию и снижение доходности стивидорного бизнеса снизят привлекательность отрасли для частных инвестиций и поставят под угрозу реализацию новых инвестиционных проектов

(рис. 6), таких, например, как ввод новых угольных терминалов СахаТранс (порт Ванино, инвестор Volga Group), Универсальный производственно-перевалочный комплекс «Север» (порт Находка, инвестор АО «Открытый порт Находка»), ТЭПК (порт Ванино, инвестор ТЭПК<sup>2</sup>), Суходол (бухта Суходол, инвестор АО ХК «СДС»), 3-я очередь угольного комплекса АО «Восточный порт» (порт Восточный, инвестор АО «Восточный порт»).

Рассчитанная по Методике ФАС ставка перевалки, как правило, в два-три раза ниже ставки, минимально необходимой для обеспечения окупаемости новых проектов. Необходимая для выхода на окупаемость ставка перевалки находится в пределах 7–13 долларов за тонну, тогда как рассчитанная по методике ФАС ставка не превышает 5,5 долларов (рис. 7).

Портовая отрасль капиталоемка, по-

этому стивидорные компании вынуждены постоянно прибегать к кредитованию, в частности к помощи зарубежных финансовых организаций. Разные условия заимствования капитала в России и за рубежом – существенно меньшие сроки кредитования и большие процентные ставки – добавляют к необходимой для окупаемости проекта ставке перевалки от 4 до 9 долларов за тонну.

При возврате к регулированию запущенные инвестиционные проекты придется остановить, так как их реализация станет экономически нецелесообразной. Остановка проектов по развитию портовых мощностей делает нецелесообразной реализацию проектов смежных отраслей, например по развитию железнодорожной инфраструктуры (развитие Восточного полигона, подходов к портам Севера-Запада и портам Азово-Черноморского бассейна). В результате возврата к регулированию новые инвестиционные проекты с высокой долей вероятности не будут реализованы.

**Выводы и рекомендации**

Таким образом, из анализа деятельности стивидорной отрасли в период отмены регулирования следует, что позиция регулирующих органов относительно участников рынка обоснована не в полной мере:

- намеренного завышения ставок перевалки стивидорными компаниями в период 2013–2015 гг. не выявлено; стоимость услуги в рублях выросла на фоне обесценивания национальной валюты, тогда как ставка в долларах практически не изменилась;
- увеличение стоимости перевалки в рублях не привело к снижению объемов перевалки: по всем основным видам грузов объем перевалки в 2015–2016 гг. продолжал уверенно расти;
- отмена регулирования ставок стивидорных компаний привела к значительному росту частных инвестиций в расширение портовой инфраструктуры.

Возврат к регулированию ставок может привести к снижению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, поставить под угрозу реализацию запущенных и новых инфраструктурных проектов, что окажет негативный эффект на инфраструктурные проекты в смежных отраслях, а значит, и на экономику в целом.

Инициатива государственных ор-

<sup>2</sup>Тувинская энергетическая промышленная корпорация.

ганов о возврате регулирования ставок в порты требует детального анализа. Чтобы принять взвешенное решение, необходимо оценить возможные последствия для стивидоров, государства и экономики страны. Регулирующий орган должен выявить структуру рынка: сегменты, где развита конкуренция между операторами, а также сегменты с признаками возможного доминирования. Меры государственного регулирования целесообразно применять только к компаниям, злоупотребляющим своим доминирующим или монопольным положением, причем признаки этого должны быть выявлены и доказаны. **Т**

**Литература**

1. Сайт Федерального агентства морского и речного транспорта. – URL: [http://www.morflot.ru/deyatelnost/reestr\\_mpr.html](http://www.morflot.ru/deyatelnost/reestr_mpr.html).
2. Приказ ФСТ России от 14.08.2013 г. № 158-т/1 «Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в морских портах Туапсе, Новороссийск, Сочи, Ейск, Геленджик, Ростов-на-Дону, Азов, Темрюк, Таганрог».
3. Приказ ФСТ России от 19.11.2013 г. № 214-т/2 «Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в морских

- портах Большой порт Санкт-Петербург, Приморск, Выборг, Высоцк, Усть-Луга».
4. Приказ ФСТ России от 29.12.2014 г. № 313-т/3 «Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в морских портах Мурманск и Архангельск».
5. Приказ ФСТ России от 18.06.2014 г. № 145-т/1 «Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в морских портах Астрахань и Махачкала».
6. Приказ ФСТ России от 27.12.2013 г. № 259-т/3 «Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в морских портах Владивосток, Зарубино, Посьет, Находка, Восточный, Ванино».
7. Сайт Ассоциации морских торговых портов (АСОП). – URL: <http://www.morport.com/rus>.
8. Проект приказа ФАС России от 07.07.2016 «Об утверждении Методических указаний по вопросу установления тарифов на услуги по погрузке, выгрузке и хранению грузов и услуги буксировки в морских портах Российской Федерации».
9. Сайт ПАО «НМТП». – URL: <http://www.nmtp.info>.
10. Сайт ОАО «ТМТП». – URL: <http://www.tmtp.ru>.
11. Сайт Global Ports. – URL: <http://www.globalports.com>.
12. Сайт DP World. – URL: <http://web.dpworld.com>.

13. Сайт PSA International. – URL: <https://www.globalpsa.com>.
14. Сайт Министерства Финансов Краснодарского края. – URL: <http://www.minfinkubani.ru/>
15. Сайт Министерства финансов Приморского края. – URL: <http://ebudget.primorsky.ru>.
16. Сайт Министерства финансов Хабаровского края. – URL: <https://minfinas.khabkrai.ru>.
17. Сайт Комитета финансов Ленинградской области. – URL: <http://finance.lenobl.ru>.
18. Сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга. – URL: <http://www.fincosm.spb.ru>.
19. Сайт Министерства финансов Ростовской области. – URL: [www.minfin.donland.ru](http://www.minfin.donland.ru).
20. Сайт Министерства финансов Калининградской области. – URL: <http://www.minfin39.ru>.
21. Сайт Министерства финансов Мурманской области. – URL: <http://minfin.gov-murman.ru>.
22. Постановление Правительства РФ от 05.12.1991 г. №848 «О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)».
23. Сайт ОАО «Морской порт Санкт-Петербург». – URL: <http://www.seaport.spb.ru>.
24. Сайт COSCO Pacific Ltd. – URL: <http://www.coscopac.com/cn>.

**портал для специалистов транспортной отрасли**  
**www.rostransport.com**

The screenshot displays the homepage of the website www.rostransport.com. At the top, there is a navigation menu with tabs for 'О нас', 'Новости', 'Реклама', 'Партнеры', 'Контакты', and 'Искать'. Below the menu, there are several news articles with titles and brief descriptions. For example, one article is titled 'Нет свободной цены - нет и инвестора' and another is 'Глава Минтранса Максим Соколов предложил скорректировать законодательство в части контроля за перевалкой грузов с судна на сушу'. On the right side, there are sections for 'Регистрация', 'Заявка на ведение блога', 'Библиотека', 'Блоги', and 'Наука для транспорта'. At the bottom, there are sections for 'Новости компаний' and 'Региональные новости'.