



А. В. ТРАЧУК

Кандидат экономических наук. Доцент кафедры «Экономика и антикризисное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. В 1997–1999 годах – заместитель генерального директора ОАО «Ленэнерго». С 1999 по 2001 год – начальник департамента энергосбытовой деятельности РАО «ЕЭС России». В настоящее время генеральный директор ФГУП «Гознак».

E-mail: editor@e-c-m.ru

В данной статье проведен анализ перспектив использования саморегулирования в отраслях естественных монополий. Представлена и доказана гипотеза, что условия для применения саморегулирования в этих отраслях возникают только в условиях существования конкуренции. Обосновано, что «чистое» саморегулирование вряд ли возможно и наиболее подходящим для них является вариант со-регулирования (на примерах электроэнергетики и теплоснабжения), при этом государство должно сохранить принципиальную возможность влиять на решения органов саморегулирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Естественные монополии, саморегулируемые организации, электроэнергетика, со-регулирование, теплоснабжение, конкуренция, государственное регулирование.

Саморегулирование в инфраструктурных отраслях естественных монополий

Деятельность инфраструктурных отраслей естественных монополий на протяжении последних 150 лет оставалась предметом государственного регулирования. Естественно, что в этих условиях у естественных монополий просто не было места для саморегулирования. Однако в последние годы в рамках общего движения к расширению сфер применения саморегулирования законодатель счел возможным его внедрение в инфраструктурных отраслях. Так, например, в электроэнергетике и теплоснабжении появились те или иные формы саморегулирования [1, ст. 31; 2, гл. 6]. Однако остаются вопросы, ставящие под сомнение перспективы саморегулирования в естественных монополиях.

Так, законодатель, декларируя наличие саморегулирования [3, ст. 2] на оптовом рынке электроэнергии и теплоснабжения, оставляет за границами участие в регулировании конечных потребителей, а закон «О теплоснабжении» наряду с саморегулированием участников рынка описывает 45 видов различных полномочий в сфере теплоснабжения, закрепленных за Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетами [2, ст. 4, 5, 6, 7].

Появление элементов саморегулирования в этих отраслях совпало с глубокими реформами, которые переживают в настоящее время естественные монополии. Ядром этого реформирования является внедрение конкуренции в некоторые сегменты их деятельности. С учетом этого обстоятельства можно выдвинуть следующую гипотезу – распространение конкуренции делает применение тех или иных форм саморегулирования в отраслях естественных монополий обоснованным и целесообразным при сохранении государственного влияния на процессы регулирования. Целью данной статьи является обоснование вышеупомянутой гипотезы и выработка предложений по совершенствованию механизмов саморегулирования в этих отраслях.

Место регулирования в деятельности естественных монополий

Механизм деятельности естественных монополий в силу особенностей природы их возникновения и поведения на рынке имеет существенные отличия от других предприятий. В значительной мере глубина этих различий определяется технологическими особенностями этих отраслей (наличие сетевого компонента и т. п.), а также особенностями их рыночного поведения (удовлетворением одним предприятием всего спроса на рынке [4] и др.). Наличие государственного регулирования, безусловно, является фактором, приводящим к заметным отличиям естественных монополий от обычных коммерческих организаций.

Можно утверждать, что между характером регулирования и механизмом деятельности естественных монополий существует весьма жесткая взаимосвязь [5].

Остановимся на определении основных понятий, используемых в данном исследовании. Ключевым из них является – регулирование. Используемые в экономической и юридической литературе определения весьма разнообразны, однако для целей данной статьи будем понимать под регулированием «установление системы правил веде-

ния хозяйственной деятельности на определенном рынке (определенным множеством экономических агентов) и санкций за несоблюдение этих правил. Экономических агентов, на которых распространяется данная система регулирования, мы будем называть объектами регулирования» [6].

В соответствии с позицией Р.М. Нуреева [4] можно выделить несколько ситуаций, когда регулирование обосновано и необходимо:

- 1) естественная монополия;
- 2) отрасли, свободный вход в которые приводит к грубому нарушению общественного порядка;
- 3) возможность деструктивной конкуренции (отрасли с такими характеристиками, как высокая капиталоемкость и наличие избыточных мощностей);
- 4) острое общественное неприятие «несправедливости», возникающей иногда в отраслях общественного значения.

Следует отметить, что первая и четвертая ситуации непосредственно связаны с деятельностью естественных монополий.

Государственное регулирование

Остановимся на причинах и основных этапах становления государственного регулирования.

До возникновения монополий государство в экономике не проводило последовательной политики регулирования, а предприятия естественных монополий были первыми, в отношении которых были разработаны и успешно реализованы концепции государственного регулирования. В общем случае целями такого регулирования являются экономическая эффективность, обеспечение надежности услуг и возможности доступа к ним.

История государственного регулирования ведет отсчет с середины XIX в., когда в 1844 г. в Англии был принят закон «О железных дорогах». Он регламентировал деятельность железнодорожных компаний и преследовал цели, которые в настоящее время стали классическими целями государственного регулирования как такового. Так, этот закон позволял парламенту страны регулировать прибыль железнодорожных компаний, обязывал соблюдать интересы малоимущих граждан, регламентировал доставку почты, перевозку полиции и войск [7, с. 6].

Закон, принятый в отношении деятельности Национальной электрической ассоциации США в 1897 г., некоторые ученые считают датой рождения государственного регулирования предприятий естественной монополии. Он вводил «исключительное» лицензирование в электрической отрасли и государственный контроль за «справедливыми» ценами и прибылями в рамках Национальной

электрической ассоциации. По сути, это означало конец рыночного ценообразования в электроэнергетике США. Аналогично было введено регулирование в отношении предприятий других отраслей, определенных в настоящее время как естественно-монопольные.

Уже в первых нормативных актах, касающихся регулирования деятельности естественных монополий, отчетливо видны два направления регулирования: антимонопольное и регулирование «справедливых цен и прибыли» при условии обеспечения доступа к услугам естественных монополий. По мере формирования представлений о естественной монополии как о единственной организации, предоставляющей услуги на данной территории, регулирование окончательно формируется как механизм установления цен на услуги.

С точки зрения институциональной экономической теории регулирование может рассматриваться [4] «как долговременный специфический контракт между государством и фирмой, занимающейся особым видом деятельности. Через контроль ценообразования в одностороннем и принудительном порядке государством вводятся ограничения на допустимый размер прибыли, то есть ограничивается право на присвоение остаточного дохода. А предприятие, в соответствии с контрактом, получает доступ к специфическим ресурсам или особому виду деятельности, и главное – полную или частичную защиту от конкурентов».

Однако практика показывает, что цели регулирования значительно шире, чем просто установление цен предприятий естественных монополий, а часть из этих целей труднодостижима исключительно методами контроля цен.

В современных условиях значимость естественных монополий в различных сферах жизнедеятельности существенно расширяет цели и структуру задач государственного регулирования. Рассмотрим механизм государственного регулирования на примере электроэнергетической отрасли.

Так, в сфере экономической безопасности государственное регулирование направлено на обеспечение бесперебойной поставки электрической энергии в объемах, необходимых для работы предприятий, жилищно-коммунального хозяйства, государственного управления, осуществления охраны правопорядка, поддержания обороноспособности страны и т. д.

В целях устойчивого экономического развития государственное регулирование должно обеспечить возможность покупки электрической энергии субъектами хозяйственной деятельности в необходимых количествах и на условиях, позволяющих реализовать предпринимательскую деятельность, а также повышать эффективность использования электро-

энергии. Поскольку электроэнергетическая отрасль является системообразующей отраслью народного хозяйства, основной целью является территориальное развитие и обеспечение территориальной целостности национальной экономики. Государственное регулирование в данном случае призвано обеспечить такую конфигурацию инфраструктуры, при которой создаются условия развития как самих территорий, так и находящихся на них предприятий, а также обеспечивать связь между энергодефицитными и энергоизбыточными регионами.

Одним из главных вопросов государственного регулирования является соблюдение баланса между общественно значимыми целями и интересами субъектов регулируемой отрасли. Причем в данном контексте к интересам предприятий естественных монополистов может быть отнесена конкурентоспособность на рынке труда и капитала, а также получение прибыли в интересах собственников имущества этого предприятия и наличие возможностей расширенного воспроизводства.

Поведение инфраструктурных естественных монополий в условиях регулирования

Как уже упоминалось выше, регулирование может рассматриваться как специфический контракт между государством и фирмой – объектом регулирования. Для анализа поведения сторон следует проанализировать стимулы к качественному исполнению данного контракта, риски оппортунистического поведения и транзакционные издержки, минимизация которых также способствует эффективному исполнению контракта.

Очевидно, что предприятия естественных монополий вырабатывают модели поведения, минимизирующие влияние государственного регулирования. Причиной для формирования таких моделей может являться, в частности, оппортунистическое поведение государства или самих объектов регулирования.

Основные модели поведения можно сформулировать следующим образом:

- завышение издержек;
- формирование механизмов влияния на установление цен;
- оппортунистическое поведение.

Остановимся подробнее на упомянутых моделях. Можно предположить, что в случае регулируемых цен, где в качестве базы для расчета прибыли используются издержки, не существует стимулов к жесткому контролю как текущих, так и капитальных издержек (эффект Аверч – Джонсона [8]). Снижаются стимулы к внедрению инноваций, особенно если их результатом может стать повышение эффективности используемых ресурсов, повышает-

ся вероятность роста накладных и прочих расходов. Такая модель поведения в конечном итоге приводит к тому, что «избыточный» доход оказывается в распоряжении не столько потребителей, сколько менеджмента регулируемых предприятий. Ситуация, наблюдаемая в течение длительного времени на различных предприятиях естественных монополий в Российской Федерации (как федеральных, так и локальных), дает множество примеров, подтверждающих реалистичность такой модели поведения.

Практически на всех из них присутствует определенный элемент субъективизма, проявляющийся, например, в установлении нормы прибыли, ценового потолка, дефлятора, нормы доходности и т. п. Наличие влияния на формирование этих величин может оказаться для собственников и менеджеров предприятий эффективным путем для получения дополнительного дохода или «квазиаренты». Такая возможность формирует условия для поиска способов влияния на регулирующие органы. Затраты на такую деятельность в литературе получили название «издержек влияния» [9, т. 1. с. 387], а успешный результат – «захват регулятора» [10].

Оппортунистическое поведение, по мнению О. Уильямсона, связано с недобросовестным поведением экономических субъектов, нарушением условий сделки [11, с. 55], что в рассматриваемой ситуации может проявляться в увеличении сроков или усложнении процедур оказания услуги (присоединения к сетям), ухудшении параметров поставляемой продукции или предоставляемой услуги (снижение температуры теплоносителя в системах теплоснабжения) и др.

Следует отметить, что, с одной стороны, принадлежащие государству предприятия естественных монополий демонстрируют во многом сходные с частными фирмами модели поведения, а с другой, их модели адаптационного поведения связаны с регулированием, не учитывающим различные интересы регулируемых фирм.

Таким образом, и у потребителей продукции (услуг) естественных монополий, и у регулирующих органов сформировалось восприятие регулирования как не вполне эффективного инструмента, не свободного от «провалов» регулирования.

Дерегулирование не означает отказа от регулирования

Выявление «провалов» и неэффективности регулирования сформировало идею о целесообразности использования конкуренции как инструмента регулирования естественных монополий. Основопологающими работами, обосновавшими эту теорию, стали работы Г. Демсеца [12, с. 55–65], где он показал возможность организации экономически эффективной конкурентной среды

в условиях монополии (квазиконкуренция). Так, одним из способов привнесения конкуренции на рассматриваемый рынок, по его мнению, является организация торгов (аукциона) за этот рынок (за франшизу), где в результате одна из конкурирующих фирм наделяется правами по управлению комплексом имущества естественной монополии на ограниченный период времени. Эта концепция получила название «конкуренции по Г. Демсецу» (Demsetz-competition).

Суть государственного регулирования заключается в том, что государство организует конкуренцию за франчайзинговые права по обслуживанию рынка естественной монополии. Хотя общая цена может превышать предельные издержки, дополнительная прибыль поступает государству в виде франчайзинговой платы за доступ на монопольный рынок. В результате, при условии, что количество участников велико, достигается ценообразование по Рамсею [13] (по средним полным издержкам). При этом государство должно установить минимальные стандарты качества (услуг или товаров), иначе снижение цены будет достигнуто за счет одновременного понижения качества товара.

Следует отметить и ряд принципиальных ограничений такого рода конкуренции. Во-первых, теория аукциона утверждает, что качество выигравшей заявки возрастает только тогда, когда возрастает количество заявок. Во-вторых, победитель может не исполнять ранее оговоренный контракт, и, следовательно, необходимо принимать во внимание издержки мониторинга и проблемы «принципала-агента». В-третьих, необходимо учитывать неопределенность ситуации с корректировкой контрактов при изменении внешних условий и управлением долгосрочными программами развития. В-четвертых, получив контракт, фирма получает преимущество на следующих торгах, поскольку обладает эксклюзивной информацией об издержках, процессе производства и т. п.

Тем не менее конкуренция по Демсецу получила относительно широкое распространение для компаний водоснабжения и водоотведения.

Идеи Г. Демсеца нашли свое дальнейшее развитие в теории состязательных рынков (contestable markets) [14], согласно которой угроза потенциальной конкуренции рассматривается как механизм, позволяющий регулировать деятельность естественных монополий. Эта теория была создана Вилигом (1980 г.), У. Баумолем и Дж. Панзаром (1982 г.) и применена к естественным монополиям Д. Корсейем, Р. Исааком и В. Смитом [15, с. 91–113]. Концепция состоит в том, что на рынке, где вход и выход являются свободными настолько, что соответствующими барьерами можно пренебречь, угроза потенциальной конкуренции может дер-

жать цену на уровне предельных издержек. Предприятия, действующие на состязательном рынке, будут не готовы к увеличению прибыли за счет роста цен выше уровня долгосрочных средних издержек, так как при этом они будут создавать стимулы для входа на рынок конкурентов. Такой эффект состязательности не зависит от фактического наличия конкуренции, а определяется возможностью ее возникновения.

Как теоретическая конструкция теория состязательного рынка представляет безусловный интерес. Однако условие пренебрежимо малых барьеров входа и выхода практически исключает инфраструктурные монополии в промышленности из числа таких состязательных рынков (но, например, в гражданской авиации можно найти множество примеров реализации этого подхода). Большие постоянные издержки, связанные с существенными капитальными затратами, свойственны практически всем естественным монополиям, и в этих условиях потенциальная конкуренция может оказаться одинаково вредна как конкурентам, так и самой инфраструктуре.

Обобщая практику функционирования естественных монополий, в статье выделены пять основных подходов к внедрению конкуренции в их деятельность.

Первый может быть обозначен как реальная конкуренция между различными инфраструктурами, что на практике означает строительство новой инфраструктуры, которая могла бы конкурировать с действующими. Очевидно, что реализация такой формы конкуренции возможна лишь при весьма специфических внешних условиях, а в общем случае приведет к росту «неокупаемых» капитальных затрат и, в конечном итоге, к потерям потребителей.

Второй подход и вовсе не предусматривает создания конкурентной среды и может быть обозначен как стимулирующее регулирование (ярдстик-конкуренция). Суть подхода состоит в формировании атмосферы состязательности за счет сравнения показателей регулируемой компании с наилучшими показателями в деятельности аналогичных компаний. В общем случае такой подход не создает реальной конкуренции. Кроме того, он весьма сложен и в практическом смысле. За счет объективных отличий самих компаний и многопрофильного характера их деятельности он может дать лишь очень грубые результаты или приведет к созданию весьма сложных моделей, сравнивающих деятельность компаний по сотням различных показателей и нуждающихся в широкой статистической базе.

Третий подход предусматривает формирование квазиконкуренции, т. е. ситуации, когда классическая конкуренция подменяется угрозой (гипотетической возможностью) возникновения

реальной конкуренции. Формами его организации могут быть как конкуренция по Демсецу, так и состязательные рынки.

Четвертый подход связан с многопрофильной деятельностью большинства современных монополий. Если компания производит несколько продуктов, то можно предположить, что среди них есть продукты, которые могут предоставляться и другими поставщиками. Следовательно, существует возможность выделения и обособления естественномонопольных видов деятельности от других, где может существовать реальная конкуренция. Главное в таком подходе – обеспечить доступность обособленной естественномонопольной части для других предприятий, если это им необходимо для получения собственного продукта (например, доступ к трубопроводному транспорту или электрическим сетям). К числу недостатков такого подхода следует отнести необходимость существенного изменения организационных структур и отказ, в некоторых случаях, от вертикальной интеграции, что ведет к росту транзакционных издержек.

Пятый подход представляет собой модель монополистической конкуренции, где за счет дифференциации продукта конкуренция носит не ценовой характер, а возникает между видами услуг (например, разные виды транспорта, связи, источники тепла и электроэнергии).

Следует отметить, что появление нескольких продавцов в тех или иных сегментах рынка отнюдь не означает автоматического возникновения конкуренции. При этом возможности конкуренции в естественных монополиях ограничены наличием сетевой структуры, асимметричностью информации, наличием жестких вертикальных технологических связей.

Предложенные действия в совокупности способны привести к созданию конкуренции в отдельных сегментах рынка только при условии принципиального изменения механизма деятельности естественных монополий, а именно: дерегулирования взаимоотношений между участниками рынка, создания условий для формирования новых игроков и либерализации подходов к ценообразованию.

На мой взгляд, дерегулирование представляет собой наиболее сложную проблему, так как, с одной стороны, предполагает отказ государства от вмешательства в действия компаний, а с другой, формирование новых условий функционирования и развития таких отраслей. Это особенно важно для отраслей, изменения в деятельности которых затрагивают практически каждое предприятие и каждого гражданина. Таким образом, можно утверждать, что дерегулирование нельзя рассматривать как отказ от регулирования.

В контексте данной статьи предлагается следующее определение: дерегулирование следует понимать, во-первых, как процесс перехода от прямого ценового регулирования к рыночно-ориентированному, а во-вторых, как механизм, необходимый для создания и развития конкуренции. В этом смысле рыночно-ориентированное регулирование означает, что основным объектом внимания регулятора должно являться формирование рыночной среды, создание необходимой инфраструктуры, стандартов и правил рынка, а не поведение конкретных предприятий.

Саморегулирование как альтернатива

Выше показано, что после реформирования естественных монополий сохраняется определенный набор задач, которые не могут быть решены исключительно в рамках обычных контрактных отношений, поскольку затрагивают неопределенный круг лиц, а именно:

- разработка правил присоединения к сетям (включая проблему недискриминационного доступа);
- разработка стандартов деятельности и правил рынка;
- вопрос квалификации (лицензирования) продавцов и покупателей;
- формирование программы развития отрасли;
- мониторинг соблюдения стандартов и механизмы понуждения к соблюдению действующих правил;
- разрешение споров между участниками рынка.

Один из важнейших вопросов реформирования естественных монополий – механизм регулирования. Государственный регулирующий орган (органы) вполне может справиться с этой задачей, однако следует отметить, что в случае дерегулирования условия, в которых придется работать такому органу, существенно меняются:

1. Количество регулируемых субъектов существенно увеличилось (например, до 2002 года в российской электроэнергетике с конечными потребителями взаимодействовали только региональные энергосистемы, а в настоящее время на розничном рынке работает более 200 энергосбытовых компаний [19]).

2. Расширяется география деятельности субъектов регулирования. Так, до реформы регулируемые субъекты действовали, как правило, на территории одного административного образования, следовательно, регулятору доступна и понятна структура потребления и другие территориальные особенности.

3. Существенно расширяется перечень услуг, типов контрактов и систем ценообразования во вза-

имоотношениях поставщика продукции, сетевых, сбытовых организаций и конечного потребителя.

Наличие этих условий заметно усложняет задачу и переносит акцент на формирование рыночных правил, где нужны компетенции, отличные от регулирования ценообразования (основной задачи регулирования в дореформенный период).

Таким образом, решение задач, связанных с регулированием в реформированных отраслях, может основываться на двух противоположных взглядах:

– первый состоит в том, что, несмотря на дерегулирование, необходимо сохранять специальную систему государственного регулирования для обеспечения создания стандартов, правил и контроля за их соблюдением;

– вторая точка зрения состоит в том, что с функцией создания новых правил и контроля за их соблюдением участники рынка справятся самостоятельно, а контроль со стороны государства должен осуществляться лишь в пределах, предусмотренных для других нерегулируемых отраслей (саморегулирование).

Прежде чем мы попробуем обосновать наиболее оптимальное решение для инфраструктурных отраслей, остановимся более детально на понятиях саморегулирования и саморегулируемых организаций.

В соответствии с определением П. В. Крюковой [6] «Саморегулирование – это институт, в рамках которого группой экономических агентов создаются, адаптируются и изменяются легитимные (не противоречащие установленным государством) правила, регулирующие хозяйственную деятельность этих агентов, и объекты регулирования имеют возможность легитимно управлять поведением регулятора (контролера)». Саморегулирование реализуется различными способами, но наибольшее распространение получили специализированные саморегулируемые организации (СРО). Их деятельность, в частности, регулируется федеральным законом о саморегулируемых организациях [3].

По мнению П. В. Крюковой, «организация саморегулирования представляет собой сеть контрактов, заключаемых множеством экономических агентов, действующих в рамках правил, определяемых институтом саморегулирования. Обычно организация саморегулирования представляет собой зонтичный контракт, когда экономические агенты заключают контракты не между собой, а с центральным агентом, которого также можно называть организацией саморегулирования. В этом случае возникает замкнутый контур (замкнутая система с положительной обратной связью) из двух экономических субъектов (организации саморегулирования

Регулирование – институциональные альтернативы

Отсутствие
регулирования

Саморегу-
лирование

Квазирегу-
лирование

Со-регулирование

Государственное
регулирование

и члена организации), каждый из которых по одному кругу отношений выступает в качестве исполнителя, а по другому – в качестве поручителя» [6].

Несмотря на то что саморегулирование охватывает всё новые сферы экономики, необходимо отметить, что оно является весьма рискованным способом регулирования рынка с точки зрения общественного благосостояния [6], поскольку, с одной стороны, является очень чувствительным к внешним факторам и механизмам, а с другой – деятельность саморегулируемых организаций (особенно в случае единственной организации в отрасли) может подавлять конкуренцию.

По мнению исследователей [16], в общем случае эффективность саморегулирования во многом определяется следующими факторами:

- издержки, возникающие из-за провалов рынка, несущие в основном фирмы, действующие на этом рынке (т.е. затруднена трансляция издержек на конечных потребителей);
 - благополучие фирм зависит от весьма широкого спектра стейк-холдеров, коммуникацию с которыми лучше осуществлять от имени отрасли в целом;
 - социально значимые цели для этой отрасли четко определены правительством;
 - отсутствуют законодательные ограничения объединения фирм для целей саморегулирования;
 - рынки являются конкурентными, а товары достаточно однородными;
 - не существует ограничений на использование эффективных санкций в рамках саморегулирования;
 - отсутствуют субъекты, которые могут пользоваться преимуществами от введения саморегулирования без участия в общих издержках;
 - товары не оказывают существенного воздействия на благосостояние индивидов;
 - в случае, если товар оказывает существенное воздействие на благосостояние индивидов, то:
 - государство участвует в развитии саморегулирования;
 - в органе саморегулирования участвуют представители всех основных заинтересованных сторон (стейк-холдеров);
 - процедуры и управление организацией саморегулирования являются транспарентными;
 - общество признаёт независимость организации саморегулирования.
- К факторам, снижающим общественную эффективность, могут быть отнесены:
- слабая конкуренция на рынке;
 - относительно краткосрочный горизонт принятия решений участниками рынка;

– слабое влияние репутации фирмы на потребительский выбор (фирмы не заинтересованы в инвестициях в репутацию);

– деятельность фирм на рынке вызывает отрицательные внешние эффекты;

– товары являются сложными (гетерогенными) или существенными для благосостояния потребителей;

– социальные цели саморегулирования четко не определены в законодательстве.

Таким образом, из этого обзора ключевых факторов эффективности саморегулирования вытекает ряд необходимых условий для внедрения саморегулирования в отраслях инфраструктурных естественных монополий.

Во-первых, специфика, социальная значимость и важность для благосостояния потребителей продукции естественных монополий предполагает участие в саморегулировании государства и иных стейк-холдеров.

Можно отметить, что перечень вопросов, нуждающихся, по нашему мнению, в регулировании и приведенных в начале данной статьи, в значительной степени совпадает с функциями саморегулируемых организаций [3]. Однако среди функций, регулирование которых следует обеспечить, особое место занимает формирование программы развития отрасли, которое предполагает наличие механизма учета интересов потребителей, поставщиков, владельцев сетевой инфраструктуры, а также задач регионального и экономического развития. Саморегулирование, в вышеупомянутом понимании, не предназначено для решения подобных вопросов.

Означает ли это, что применение механизмов саморегулирования невозможно в отраслях инфраструктурных естественных монополий? Конечно же, нет. Следовательно, должна быть предложена другая модель саморегулирования, которая позволит учесть все особенности.

Для подбора подходящего механизма регулирования рассмотрим классификацию таких механизмов по признаку вмешательства государства и других заинтересованных лиц (стейк-холдеров) в процессы саморегулирования. Исследователями [17] предложены градации, различающиеся по степени вмешательства (см. рисунок).

Механизм регулирования может представлять собой комбинацию элементов саморегулирования и государственного регулирования. Именно распределение ответственности между государством и саморегулируемыми организациями позволяет ввести определенные градации. Остановимся более детально на понятиях со-регулирования и квазирегулирования. Понятие квазирегулирования по степени вовлеченности государства ближе к чистому саморегулированию и охватывает ситуа-

ции, когда предприятия отрасли используют такие стандарты и правила поведения, которые разработаны и(или) приняты правительством, но их выполнение остается под контролем саморегулируемых организаций. Понятие со-регулируемого в данном случае предполагает, что саморегулируемая организация занимается разработкой отраслевых стандартов и порядком их применения, а государственные органы одобряют и обеспечивают правовую поддержку не только решением по введению стандартов, но и контролем по их практическому выполнению участниками рынка.

В уже упоминавшейся работе П. В. Крючковой указано, что, «если саморегулирование – это регулирование определенной сферы исключительно объектами регулирования, то со-регулирование – это регулирование определенной сферы совместно представителями бизнеса, государства и другими заинтересованными организациями (потребительскими организациями, профсоюзами и т. п.)», и особо отмечается, что со-регулирование следует рассматривать «не как разновидность саморегулирования, а как дискретную институциональную альтернативу наряду с государственным регулированием, саморегулированием и рыночным регулированием» [6].

Из представленного на рисунке «спектра» регулирования видно, что при практической реализации моделей саморегулирования (со-регулируемого) необходимо рассматривать и различные переходные варианты, такие, например, как квазирегулирование, согласование правил с теми или иными стейк-холдерами, участие представителей государства и стейк-холдеров в отдельных структурах саморегулируемых организаций и т. п.

Исходя из вышеизложенного, можно предположить, что именно со-регулирование может оказаться той альтернативой, которая обеспечит согласование интересов участников рынка, государства и стейк-холдеров.

Во-вторых, ключевым фактором эффективного саморегулирования является конкуренция на рынке, поскольку именно механизм конкуренции создает условия для выявления нарушений и эффективного наказания, поскольку создает альтернативу для потребителя.

Саморегулирование в естественных монополиях: опыт и перспективы

Как уже упоминалось, саморегулирование в той или иной форме введено сегодня на оптовом рынке электроэнергии и мощности (Статья 31. Субъекты оптового рынка и его организация – Федеральный закон «Об электроэнергетике» [1, ст. 31]), а также в теплоснабжении (Глава 6. Саморегу-

лируемые организации в сфере теплоснабжения – Федеральный закон «О теплоснабжении» [2, гл. 6]). Очевидно существенное отличие этих рынков. Так, например, на оптовом рынке электроэнергии с 2011 года произойдет полная либерализация поставок электроэнергии конечным потребителям, кроме населения, а рынок теплоснабжения сохраняет, в соответствии с принятым менее года назад законом, все признаки локальной монополии.

Остановимся подробнее на организации саморегулирования в этих отраслях. Прежде всего, в силу упоминавшихся ранее особенностей продукции речь в таких отраслях может идти о со-регулировании, учитывая, что термин со-регулирование покрывает достаточно широкий спектр возможных решений по взаимодействию между государством, отраслью и иными стейк-холдерами. При этом необходимо отметить, что в настоящее время все типы взаимоотношений, где предусматривается участие в регулировании представителей отрасли, именуются саморегулированием, что, как было показано ранее, не вполне корректно. Так, например, с точки зрения функций СРО в теплоснабжении, несмотря на название, речь может идти только о со-регулировании, где в регулировании деятельности, с одной стороны, будут принимать участие государственные (муниципальные) органы (разработка правил подключения к сетям, установление тарифов и т. п.), с другой – отраслевые СРО (выдача свидетельств о допуске к работам, контроль за соблюдением требований стандартов и применение мер воздействия и др.).

В настоящее время еще преждевременно говорить об эффективности СРО в теплоснабжении, однако в силу отсутствия конкуренции и существенного влияния услуги теплоснабжения на благосостояние потребителя, а также в силу того обстоятельства, что функции регулирования теплоснабжения рассредоточены между различными органами, можно предположить, что СРО в том виде, как это предусмотрено упомянутым законом, не станут реальной альтернативой государственному регулированию, а в лучшем случае заменят государство при выполнении единственной функции лицензирования (выдача свидетельств о допуске к работам) деятельности теплоснабжающих организаций, что, на мой взгляд, вряд ли можно считать полноценной альтернативой государственному регулированию.

Для анализа саморегулирования больший интерес представляет опыт электроэнергетики. Это та естественномонопольная отрасль, где в последние 10 лет произошли наиболее глубокие преобразования и в настоящее время отдельные сегменты представляют собой относительно конкурентный рынок, где действуют принадлежащие различным

собственникам производители и покупатели электроэнергии [18]. Схожие изменения происходили и в других странах и, в конечном итоге, практически всегда приводили к формированию системы взаимодействия между регулятором и регулируемыми. Такое взаимодействие, основанное на создании рабочих групп, отраслевых комитетов или иного представительства участников рынка при регулирующих органах, может даже и не иметь формальных признаков со-регулирования [17], но в то же время оно представляет собой механизм выработки и внедрения решений и наблюдений за их исполнением.

В исследовании P. Vass, I. Bartle, *Self-regulation and the regulatory state*, University of Bath School of Management рассматривается электроэнергетический рынок Великобритании (Ofgem) и приведены примеры взаимодействия регулятора, национальных сетевых и распределительных компаний в ходе определения механизмов ценообразования на передачу электрической энергии: при выработке сетевого кодекса была создана рабочая группа по разработке этого документа, а регулятор оставил за собой право согласовывать или отклонять предложения рабочей группы.

В этой связи существенный интерес представляет опыт Российской Федерации, где фактически реализован механизм со-регулирования в явном виде. В Федеральном законе «Об электроэнергетике» установлено, что «Организация оптового рынка основана на саморегулировании деятельности его участников, в том числе посредством участия администратора торговой системы оптового рынка в разработке правил и формировании постоянно действующей системы контроля за соблюдением указанных правил» [1]. На практике до 2008 года действовало Некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы», объединявшее на условиях обязательности всех субъектов оптового рынка. После внесения изменений в законодательство в июле 2008 года Некоммерческое

партнерство «Администратор торговой системы» переименовано в Некоммерческое партнерство «Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью» (НП «Совет рынка»). НП «Совет рынка» в явной форме представляет собой организацию со-регулирования и решает следующие задачи:

- обеспечение функционирования коммерческой инфраструктуры оптового рынка;
- обеспечение эффективной взаимосвязи оптового и розничного рынков;
- формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций в электроэнергетику;
- наличие общей позиции участников оптового и розничного рынков при разработке нормативных документов;
- организация на основе саморегулирования эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией, мощностью в целях обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации, единства экономического пространства, свободы экономической деятельности и конкуренции на оптовом и розничных рынках.

Образование органов управления предусматривает их формирование на паритетных началах. Так, например, в соответствии со статьей 33 Федерального закона «Об электроэнергетике» в Наблюдательном совете Партнерства участвуют:

- Палата представителей органов государственной власти – 8 представителей, уполномоченных Правительством Российской Федерации и назначенных из числа членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, представителей федеральных органов исполнительной власти и экспертов в области электроэнергетики;
- Палата представителей продавцов электроэнергии – 4 представителя членов Партнерства – продавцов электроэнергии;

Список литературы:

1. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».
2. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении».
3. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».
4. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ)/под ред. Р.М. Нуреева (коллектив авторов, в том числе Ю. В. Латов, Р. М. Нуреев, А. Б. Рунов). 2-е изд. испр. и дополн. В 3-х частях – М.: МОНФ, 2003.
5. Трчук А. В. Реформирование естественных монополий: вопросы целеполагания – СПб: Издательство Деан, 2008.
6. Крючкова Полина Викторовна. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: Дис... д-ра экон. наук: 08.00.01, Москва, 2005, 283 с. РГБ ОД, 71:06-8/104.
7. Lain McLean. The origin and strange history of regulation in the UK: three case studies in search of a theory, – Barcelona 2002.
8. H. Averch, L. Johnson. Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint, //Economic Rev., – Amer. 1962, № 52.
9. Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент. В 2-х т./Пер. с англ. Под редакцией И. И. Елисеевой, В. Л. Тамбовцева – СПб: Экономическая школа, 1999.
10. D. Black. The theory of committees and elections/Cambridge University Press, – Cambridge, 1958.

• Палата представителей покупателей электроэнергии – 4 представителя членов Партнерства – покупателей электроэнергии;

• Палата представителей инфраструктурных организаций – 4 представителя членов Партнерства – инфраструктурных организаций.

Каждая из указанных палат имеет право вето на решение Наблюдательного совета, также правом вето обладают члены Наблюдательного совета, являющиеся представителями системного оператора, организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, коммерческого оператора. Вето может быть преодолено при повторном голосовании двумя третями от присутствующих на заседании членов Наблюдательного совета Партнерства [19].

Также, в соответствии с Федеральным законом «Об электроэнергетике», в целях обеспечения государственного контроля за деятельностью Партнерства уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти вправе использовать право вето в отношении решений органов управления Партнерства (Общего собрания членов Партнерства, Наблюдательного совета Партнерства, председателя правления Партнерства, правления Партнерства) в течение 10 календарных дней с даты их принятия указанными органами управления Партнерства [20].

Опыт работы механизма со-регулирования в реформированной электроэнергетике в целом можно считать успешным, поскольку созданная система регулирования позволила сформировать рыночные правила для такого весьма сложного и никогда ранее не существовавшего рынка, а также гармонизировать отношения между поставщиками электроэнергии, инфраструктурными организациями и государственными органами. Однако этот опыт выявил и риски, связанные с возможностью чрезмерного воздействия государства, что может существенно снижать эффективность со-регулирования.

Выводы

Анализ перспектив использования саморегулирования в инфраструктурных отраслях естественных монополий, проведенный в данной статье, в полной мере подтвердил гипотезу, выдвинутую в начале исследования, что условия для применения саморегулирования в отраслях естественных монополий возникают только в случае существования конкуренции в отрасли. При этом необходимо отметить, что в отраслях, продукция которых существенна для благосостояния большинства домохозяйств и субъектов предпринимательства, «чистое» саморегулирование в том виде, например, как о нем говорится в ст. 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» [3], вряд ли возможно. В статье обосновано, что для таких организаций более подходящим является вариант со-регулирования, что подтверждается как российским, так и зарубежным опытом реформирования электроэнергетики. Именно по этим причинам сложно предположить, что саморегулируемые организации в теплоснабжении смогут повысить стандарты обслуживания и гармонизировать отношения поставщиков тепла, сетевых организаций и конечных потребителей.

Говоря о перспективах развития со-регулирования в отраслях естественных монополий, следует подчеркнуть приоритетность развития конкурентных отношений, и в рамках роста конкуренции может происходить постепенное уменьшение влияния государства на решения, принимаемые саморегулируемыми организациями. Важно подчеркнуть, что государство должно сохранить принципиальную возможность влиять на решения органов саморегулирования. Так, например, в перспективе можно иметь в виду отказ от палаты представителей государства в НП «Совет рынка» и сохранение за уполномоченными федеральными органами государственной власти права вето.

11. Уильямсон О. Экономические институты капитализма – СПб: Лениздат, 1996.
12. H. Demsetz. Why Regulate Utilities//Journal of Law and Economics. 1968.
13. F. Ramsey. A Contribution to the Theory of Taxation//Economic Journal, 1927. Vol. 37, № 1.
14. William J. Baumol. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure. American Economic Review, 72, no. 1 (1982).
15. D. Coursey, R. M. Isaac and V. Smith//Journal of Law & Economics. 1984. №. 27 (1).
16. Wallace, J., Ironfield, D., Orr, J. Analyses of Market Circumstances Where Industry Self-Regulation is Likely to be Most and Least Effective. Tasman Asia Pasific, Canberra, 2000.
17. Peter Vass, Director, and Ian Bartle. Research Officer. Centre for the study of Regulated Industries (CRI), University of Bath School of Management, http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf.
18. Трачук А. В. Реформирование электроэнергетики и развитие конкуренции. – М.: Магистр, 2010.
19. Официальный сайт НП «Совет рынка» – <http://www.np-sr.ru>
20. Устав НП «Совет рынка» – <http://www.np-sr.ru>