
В.Ю. ЖИЛИН

НАЧАЛЬНИК 11-ГО РАЙОНА МКС ОАО «МОСЭНЕРГО»,
СОИСКАТЕЛЬ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА
МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТА) МИНИСТЕРСТВА
ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

Статья посвящена анализу системы государственного регулирования процессов и отношений в электроэнергетической отрасли Российской Федерации, формирования на новой правовой основе долгосрочной стратегии развития электроэнергетики в кризисных условиях. В статье обосновывается положение, что

государственное регулирование электроэнергетики преследует главную цель – обеспечение экономической эффективности отрасли, снижение финансовой нагрузки на население, охраны окружающей среды, разрушение монополии энергетического комплекса

Ключевые слова: государственное управление, дерево целей, естественная монополия, конкуренция, экономическая стратегия развития электроэнергетики, регулирование, правовое регулирование, реформирование отрасли, системность, стратегия, структурные реформы, эффективность реформ, упорядочение рынка.

V. ZHILIN

HEAD, 11TH DISTRICT, "MOSENERGO" UTILITY COMPANY,
APPLICANT, INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION,
MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA

THE LEGAL FOUNDATIONS OF THE REALIZATION OF THE STATE STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF RUSSIA 'S POWER INDUSTRY

The paper analyzes the system of the state regulation of processes and relations in Russia 's power industry, the working out on a new legal basis of a long-term strategy for the development of the power industry in the crisis conditions. The paper substantiates the idea that the state

regulation of the power industry pursues the main objective – to ensure the economic viability of the industry, the reduction of the financial burden on the population, the protection of the environment, the liquidation of the monopoly of the energy complex.

Key words: state administration, tree of objectives, natural monopoly, competition, economic strategy for the power industry development, regulation, legal regulation, industry restructuring, system, strategy, structural reforms, effectiveness of reforms, market organization.

Государственное управление – это процесс реализации властных полномочий государства

по руководству, организации и целенаправленному его воздействию на политические, социальные

но-экономические и культурно-духовные процессы, на общество и все его подсистемы, коллективы и отдельных индивидов. В научной и учебной литературе понятие государственного управления представлено в самых различных редакциях, но суть их в целом одна: это политическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования в определенных целях¹.

С нашей точки зрения, стратегию государственного управления в сфере экономики можно определить как совокупность мер по регулируемому воздействию государства, государственных органов и соответствующих должностных лиц на работу рыночных механизмов с целью корректировки поведения рыночных агентов, а, следовательно, и результатов работы рынка в целом. Цель такого воздействия – обеспечение максимально возможного в данных условиях удовлетворения потребностей общества в определенном виде продукта и услуг. Действуют здесь и общепринятые принципы системности, федерализма, демократизма, правовой упорядоченности, оптимальности, информационной достаточности, социальной ориентированности.

В идеале государственное регулирование применяется только в тех случаях, когда функционирование рынка как такового не дает удовлетворительных результатов, что наблюдается в условиях так называемого «провала рынка». Целесообразность государственного регулирования определяется условиями, при которых преимущества от государственного вмешательства перевешивают все связанные с ним издержки, то есть соотношение выгоды/издержки от регулирования превышают единицу там, где:

конкурентное разрешение вопроса невозможно;

конкуренция дает относительно эффективные результаты, но в силу определенных проблем с участниками рынка и видами деятельности эффективные результаты могут быть нежелательными;

конкурентное решение возможно, но неэффективно².

Стратегические воздействия государства в отношении электроэнергетики целесообразно

рассматривать на трех уровнях: микроэкономическом, мезоэкономическом, макроэкономическом.

Анализ экономической стратегии государства на трех указанных уровнях позволяет всесторонне исследовать методы и эффективность государственной энергетической политики, более полно обозначить возникающие проблемы и их причины, разработать рекомендации по формированию более эффективной стратегии регулирования организационно-управленческих, экономических, правовых и иных отношений на каждом из этих уровней.

На микроэкономическом уровне стратегия государственного регулирования электроэнергетики обеспечивает решение таких вопросов, как обеспечение доступности продукции любому платежеспособному лицу на равных условиях, безопасность производства и потребления, высокие стандарты качества. Правда, решение перечисленных вопросов больше связано с технической и отраслевой спецификой.

Мезоэкономический уровень предполагает разработку стратегии государственного регулирования в сфере электроэнергетики для облегчения равноправия регионов России между собой и в их отношениях с федеральными органами власти (с учетом, естественно, специфики каждого из них); сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов; сохранение единства экономического пространства страны и укрепление ее территориальной целостности путем создания механизмов, предотвращающих получение преимуществ потребителями одного региона за счет потребителей другого региона; устранение или минимизация имеющихся ценовых диспропорций и схем субсидирования потребителей, используемых в различных сотрудничающих регионах.

Что касается макроэкономического уровня стратегии государственного регулирования электроэнергетики, то здесь ситуация особая. Для разработки концепции регулирования и координации регулирующих усилий на всех трех уровнях необходима научно обоснованная, хорошо продуманная, взвешенная глобальная стратегия государственного регулирования, необходим комплексный анализ всех положительных и отрицательных аспектов регулирования: в части

использования возможностей ценовых механизмов регулирования при проведении стабилизирующей макроэкономической политики; в части оценки влияния повышения тарифов (а они постоянно растут) на услуги и продукцию электроэнергетики на рентабельность производства, общий уровень цен, инфляцию и ВВП, внешнеэкономическую конъюнктуру, социальные, наконец, последствия; в части расширения инвестиционного спроса и др.

На макроэкономическом уровне как нигде необходим глубокий анализ влияния макроэкономических процессов на функционирование электроэнергетики, с одной стороны, и влияние электроэнергетической отрасли на макроэкономические показатели, такие как, например, инфляцию, бюджет, динамику ВВП, занятость. Ведь миссия государства должна, в первую очередь, отражать интересы общества и соответственно формировать свою социально-экономическую политику, в том числе и в отношении естественных монополий.

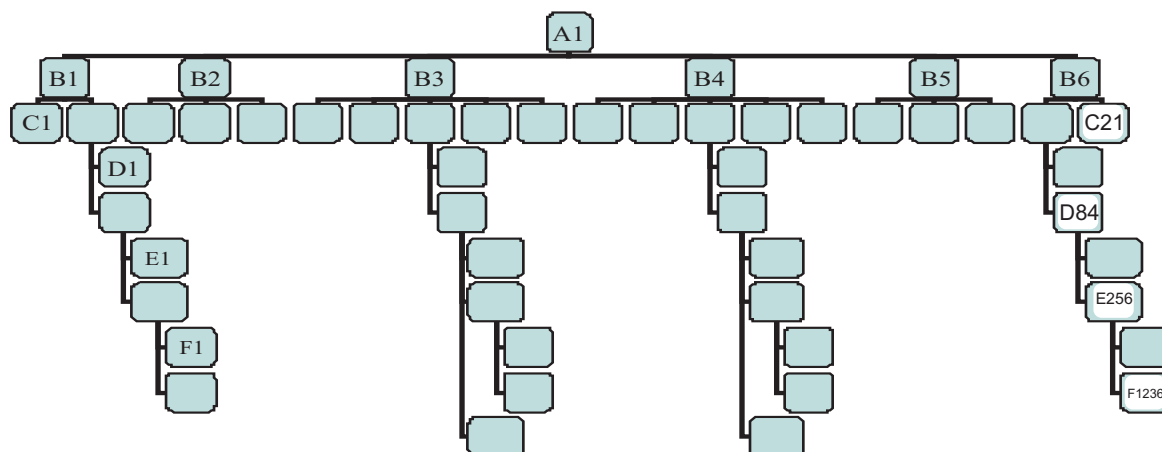
Необходимость стратегии государственного регулирования российской электроэнергетики напрямую связана с самим объектом регулирования, его особенностями и законами внутреннего развития. Государство – это гарант надежности и доступности услуг электроэнергетической отрасли России, безопасности их функционирования. Вместе с тем государству необходимо найти оптимальную стратегию регулирования, чтобы заставить электроэнергетику работать эффективно с целью максимального сокращения потерь и увеличения общественного благосостояния.

Цели и задачи стратегии государственного регулирования формируются исходя из значимости отраслей и целесообразности их функционирования. Стратегия регулирования принимается, чтобы способствовать реализации целей долгосрочной государственной политики. Поэтому главными целями и задачами для электроэнергетической отрасли являются достижение экономической эффективности, рост общественного благосостояния, обеспечение наилучшего типа экономического развития страны в целом, надежность поставок, социальные цели, задачи охраны окружающей среды, повышение конкурентоспособности и обороноспособности страны.

Для успешной реализации этих задач и осуществления полномасштабного государственного стратегического регулирования естественных монополий государство осуществляет контроль над уровнем и структурой цен, объемом дохода, количеством и качеством производимых товаров (услуг), входом на рынок и выходом с рынка, соблюдением правил безопасности, финансовой структурой и структурой собственности регулируемых фирм, применяемыми методами бухгалтерского учета и выполнением других требований по раскрытию коммерческой информации.

В соответствии с рекомендациями теории стратегического менеджмента после обоснования корпоративных миссии, цели и задач, необходимым этапом формирования стратегии государственного регулирования российской электроэнергетики является построение соответствующего дерева целей.

Структура дерева целей государственной стратегии регулирования российской электроэнергетики



Структура дерева целей эксплицитно выявляется методом декомпозиции генеральной цели (целей), где:

1-ый уровень (A1) представляет собой генеральную цель – максимально полное удовлетворение общественных, производственных и личных потребностей в продукции (услугах) электроэнергетики при допустимых затратах и ценах;

2-ой уровень включает 6 задач (B1....B6): рост общественного благосостояния; обеспечение оптимального экономического развития страны; надежность поставок; достижение социальных целей; обеспечение охраны природной среды; решение глобальных задач;

3-ий уровень предусматривает решение 21 проблемы (C1....C21), основными среди которых являются инвестиционные, институциональные, технологические, социальные, отраслевые и проблемы реформирования;

4-ый уровень: мероприятия на макроуровне (D1....D84), в процессе реализации которых анализируется политика, проводимая государством на микро- и мезоэкономическом уровнях и формируется макроэкономическая политика с учетом места, которое занимает в ней отрасль электроэнергетики;

5-ый уровень: мероприятия на мезоуровне (E1....E256). Регулирование на данном уровне подразумевает разработку политики для развития и взаимодействия комплексов отраслей и регионов, т.е. рассматривается электроэнергетика как отрасль экономики и, кроме того, анализируется ее функционирование на региональном уровне.

6-ой уровень: мероприятия на микроуровне (F1.....F1236), где государство осуществляет прямое регулирование объекта, относящегося к основным методам государственного регулирования электроэнергетики.

Анализ содержательной стороны дерева целей и практики их реализации свидетельствует, что экономика страны в процессе реформирования электроэнергетики столкнулась с целым рядом проблем, таких, как износ основных фондов, отсутствие должной скоординированности в деятельности отраслей на федеральном и региональном уровнях, институциональные проблемы создания среды функционирования электроэнергетики, разработка законодательства, фор-

мирование органов управления, асимметрия информации и коррумпированность чиновников, проблема неразработанности четкой стратегии реформирования, учитывающей взаимозависимость микро-, мезо- и макроэкономики.

Показателем эффективного хода реформ, по мнению автора, можно считать выполнение двух основных задач – снижение общественных издержек и надежность предоставления услуг естественными монополиями. В большинстве стран, осуществлявших реформирование отраслей, достигнуты положительные результаты относительно стоимостных показателей производства услуг. Однако в вопросах надежности их предоставления решены далеко не все проблемы, и ряд гарантий для населения обеспечивается только государственным законодательством и контролем.

Для формирования стратегии государственного регулирования электроэнергетики, прежде всего, необходимо четко определиться в отношении трех принципиальных вопросов организации системы регулирования.

Во-первых, на чем должна базироваться стратегия регулирования: на микроэкономике (экономике предприятий) или на макроэкономике. В этом случае возможны две ситуации:

ситуация 1 – если регулирование базируется на реальных издержках компаний (допустим, регулятор на 100% качественно выполняет работу по их анализу), то это означает, что, если реальные объективные издержки компаний того требуют, то цены будут повышаться на 30, 40, 50%, невзирая на вклад в инфляцию. И инфляцию придется сдерживать за счет других, в первую очередь, монетарных факторов;

ситуация 2 – если регулирование базируется на макроэкономике (вкладе динамики цен в инфляцию и динамику ВВП), то издержкам компаний не придается большого значения. В этом случае компаниям приходится сталкиваться с убытками, либо с осознанными субсидиями.

Выбор в пользу второй ситуации может вызвать ценовые перекосы и появление искусственно субсидируемых секторов экономики, а также инфраструктурных секторов, лишенных возможности нормального воспроизводства и в перспективе представляющих для экономики угрозу ресурсных и инфраструктурных ограничений. Создаваемые таким способом проблемы

более опасны, т.к. их проявления обнаруживаются позднее. Решением данных проблем может являться смена регуляторного сценария.

Выбор в пользу первой ситуации непростой, он требует специального и очень внимательного отношения к формам и времени регулирования цен. В этом случае целесообразнее использовать «смешанный вариант», который будет основан на первом сценарии с элементами второго.

Во-вторых, если регулирование базируется на макроэкономике, то важно определиться какая из концепций стимулирования экономического роста в конечной перспективе предпочтительнее: поддержание низких энергетических цен (для искусственного повышения конкурентоспособности энергетики) или поддержание высоких энергетических цен (для стимулирования эффективного использования ресурсов и модернизации).

В-третьих, необходима ли в конечной перспективе либерализация цен, как единственно возможная модель оптимального определения цен на основе соотношения спроса и предложения, или необходим «идеальный регулятор», контролирующий цены в неограниченной перспективе.

Наука и накопленный практический опыт позволяют сделать вывод о том, что наиболее перспективным направлением государственного регулирования в электроэнергетической отрасли является ее реструктуризация с целью внедрения элементов экономического соревнования и создания благоприятных условий для развития конкуренции на соответствующем рынке. В ряде случаев высокий уровень эффективности производства, обеспечиваемый единственным производителем, не компенсирует потери общества от злоупотребления монопольной властью. Тогда государство идет на реорганизацию отрасли путем выделения конкурентного сегмента, что должно благотворно сказаться на экономике государства и благосостоянии общества.

Такие решения принимаются на основе федерального законодательства: Федеральных

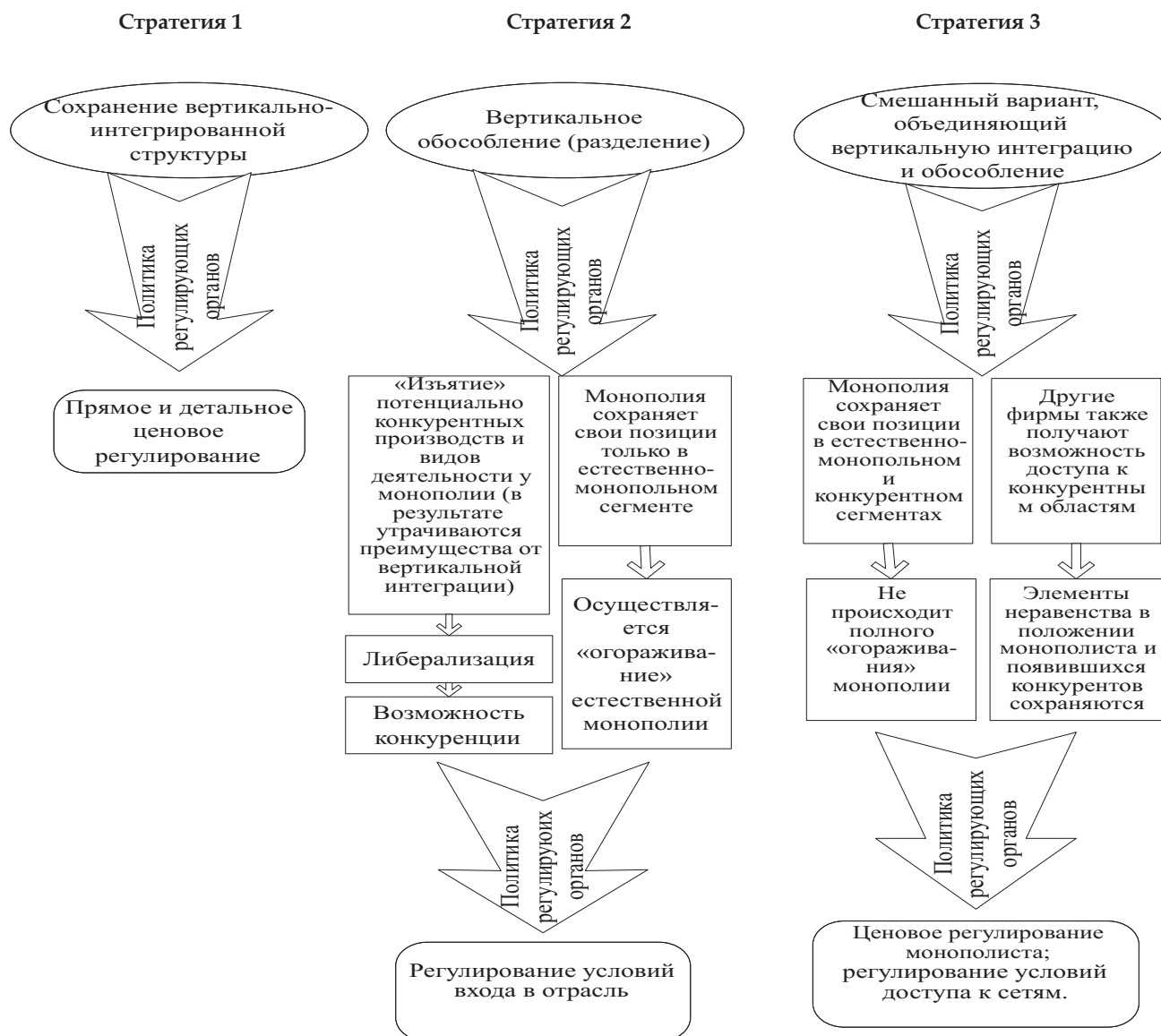
законов РФ «Об электроэнергетике», «О естественных монополиях», Постановлений Правительства РФ «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации», «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации», об утверждении «Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг», «Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг», «Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг» и «Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям» и других.

В качестве исходной базы преобразований чаще всего рассматривается вертикально-интегрированная монополия, обладающая всей полнотой власти по цепочке вертикально сопряженных видов деятельности, называемых в стратегическом менеджменте цепочкой ценностей, среди которых лишь часть отвечает характеристикам естественной монополии, а остальные потенциально конкурентны. В таких случаях реформа регулирования начинается обычно с реструктурирования бывшего монополиста, в ходе которого происходит «отсечение» монопольного бизнеса, а оставшиеся сегменты разбиваются на многочисленные конкурентные предприятия.

С теоретической точки зрения, задача формирования стратегии структурных преобразований вертикально интегрированного монополиста ставит ряд базовых вопросов, от решения которых зависит и характер будущего стратегического регулирования.

Выбор стратегии действий регулирующих органов основан на анализе альтернативных вариантов реформирования и предлагает три возможных стратегии структурных реформ³.

Направления структурных реформ



При выборе стратегии реформирования вертикально-интегрированных монополий по второму и третьему варианту на первый план выходят вопросы конкуренции и особое значение приобретает регулирование условий доступа к сетевым коммуникациям.

К основным проблемам реализации государственной стратегии регулирования электроэнергетики можно отнести проблемы, связанные с провалами государственного регулирования, для решения которых необходимо пересмотреть стратегию государства в отношении:

взаимоотношений государства с естественными монополиями (асимметрия информации, теория пленения, теория прогрессивного общес-

тва);

формирования органов стратегического регулирования (функции, полномочия, ответственность);

реструктуризации и реформирования отраслей (законодательная база, стратегия и программа реформирования, прогнозирование конечного ожидаемого результата реформирования).

Система государственного стратегического регулирования электроэнергетики включает в себе немало противоречий, некоторые из которых практически неустранимы. С одной стороны, «провалы рынка», его недостаточная экономическая эффективность и неспособность

решать социальные проблемы требуют государственного стратегического вмешательства. С другой – деятельность государства в лице его правительства часто ведет к перекосам и «неравенству» на электроэнергетическом рынке.

К числу проблем стратегии государственного регулирования электроэнергетики можно отнести и проблемы, связанные с противодействием естественных монополий государственной стратегии внедрения конкуренции. Например, входные барьеры могут искусственно созда-

ваться монополистом, стремящимся затруднить потенциальным конкурентам вход на рынок.

В связи с этим необходимо провести сравнительный анализ двух стратегий регулирования электроэнергетики при внедрении конкуренции и при сохранении государственного регулирования, а также выявить результаты их функционирования. Для наглядности рассмотрим специальную таблицу, составленную профессором Корольковой⁴.

Влияние государственной стратегии на функционирование электроэнергетической отрасли

Особенности электроэнергетики	Стратегии сохранения государственного регулирования	Стратегия внедрения конкуренции, т.е. ослабление роли государства в регулировании электроэнергетики
Экономия от масштабов	Сохраняется	Увеличение издержек на производство, а значит и цен. Преимущества от экономии от масштабов утрачиваются
Спрос	Не меняется	Не меняется
Особенности инфраструктуры	Расходы только на усовершенствование и модернизацию существующей инфраструктуры	Дополнительные издержки на формирование «новой» инфраструктуры (ЛЭП, трубопроводы, газопроводы, система диспетчирования и пр.)
Значительные избыточные мощности для удовлетворения «пикового» спроса	Сохраняются	Уменьшаются. Вероятность аварий, отключений электроэнергии. Нет гарантии удовлетворения избыточного спроса, т.к. небольшие компании не в состоянии резервировать избыточные мощности. Велика вероятность того, что пострадают потребители, промышленность, социально значимые объекты, население
Вертикальная интеграция	Сохраняется снижение транзакционных издержек, издержек на единицу продукции; снижение общего риска хозяйствования; возможность диверсификации производства	Увеличение издержек за счет увеличения количества фирм, издержек, связанных с внедрением механизмов конкурентного рынка. Увеличение транзакционных издержек, связанных с затратами на заключение новых контрактов, поиск контрагентов, налаживание всей производственной цепочки
Положительные и отрицательные внешние эффекты	Сохраняются и положительные и отрицательные	Сохраняются и положительные и отрицательные
Крупные капиталовложения	Сохраняются	Резко снижаются. Небольшим компаниям не выгодно осуществлять крупные долгосрочные вложения, т.к. в будущем они могут не окупиться, кроме того, у них нет достаточных финансовых средств на НИОКР

На основе представленного анализа можно сделать вывод о том, что государственное стратегическое регулирование электроэнергетической отрасли во многом эффективнее, чем чисто рыночное. И все это потому, что естественные

монополии энергетического комплекса – социально значимые отрасли, они являются своего рода гарантом надежного функционирования экономики и социальной сферы страны в целом. В связи с этим государство не может оставить без

внимания работу этой отрасли, скорее наоборот, это внимание должно становиться все более пристальным, в том числе в части инвестиций, своевременного диагностирования узких мест, ликви-

дации возникающие проблемы, в том числе аварий и техногенных катастроф. Рынок сам по себе не может дать таких гарантий по определению.

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 2005. С. 44-50.

² Королькова Е.И. Естественная монополия: регулирование и конкуренция. Лекция 1. Регулирование и естественная монополия // Экономический журнал ВШЭ. 2000. №2. С. 236.

³ См.: Дерябина М. Реформирование естественных монополий: теория и практика // Вопросы экономики. 2006. - № 1. С. 103-107.

⁴ См.: Естественная монополия: регулирование и конкуренция. Лекция 3. // Экономический журнал ВШЭ. 2000. № 4.