

УДК 338.27

Л. Н. Орлова

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: lnorlova@fa.ru

Д. А. Васильев

Федеральная антимонопольная служба, Управление регулирования электроэнергетики,
Москва, e-mail: vasilyev@fas.gov.ru

ПРИМЕНЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА)

Ключевые слова: государственное регулирование, риски, принципы государственного регулирования, двусторонний риск, регулирование конкуренции, регуляторные риски, электроэнергетика.

Электроэнергетика как базовая отрасль экономики всегда была, есть и будет сферой государственного регулирования в силу ряда объективных причин, связанных со спецификой электроэнергии как товара и формированием естественной монополии. Целью исследования является выработка политики государственного регулирования электроэнергетики как базового комплекса российской экономики на принципах подталкивания и с применением концепции риск-ориентированного подхода. Реализация поставленной цели предопределила решение задач, связанных с 1) рассмотрением и уточнением принципов государственного регулирования; 2) формированием риск-ориентированного подхода в практике государственного регулирования; 3) применением риск-ориентированного подхода и принципа подталкивания в практике государственного регулирования электроэнергетической отрасли. Соблюдение баланса интересов электроэнергетических компаний и компаний других секторов национальной экономики, недопущение чрезмерного роста цен для различных групп потребителей, повышение эффективности деятельности электроэнергетических компаний – все эти вопросы лежат в поле зрения государственной политики и требуют применения обоснованных инструментов государственного регулирования.

L. N. Orlova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: lnorlova@fa.ru

D. A. Vasilyev

FAS Russia, Department for Regulation over Electric Power Industry, Moscow,
e-mail: vasilyev@fas.gov.ru

APPLICATION OF A RISK-BASED APPROACH IN THE PRACTICE OF PUBLIC REGULATION (USING THE EXAMPLE OF THE ELECTRIC POWER INDUSTRY)

Keywords: government regulation, risks, principles of government regulation, bilateral risk, competition regulation, regulatory risks, electric power industry.

The electric power industry is a basic branch of the economy. It has always been, is and will be a sphere of state regulation. There are a lot of objective reasons for state regulation which related to the specificity of electricity as a commodity and the formation of a natural monopoly. The aim of the article is to develop a policy of state regulation of the electric power industry. The principles of nudging and using the concept of a risk-oriented approach consist the basic of state regulation. The goal has determined the solution of some tasks: 1) the consideration and clarification of the principles of state regulation; 2) formation of a risk-oriented approach in the practice of state regulation; 3) the application of a risk-oriented approach and the principle “nudge” in the practice of state regulation of the electric power industry. Balancing the interests of electricity companies with those of other sectors of the national economy, avoiding excessive price increases for different groups of consumers, improving the efficiency of electricity companies – all these issues are within the scope of public policy and require the use of sound instruments of government regulation.

Введение

Государственное регулирование как процесс воздействия на экономику в целях обеспечения стабильного уровня развития, предотвращения и нивелирования негативных явлений представляет собой сложный и многогранный механизм формирования и развития экономических отношений и поддержания связей между экономическими субъектами.

Несмотря на многие несовершенства существующей государственной политики, государство сохраняет свое значение и для развития общества, и для развития экономических отношений. И в качестве своеобразного эпиграфа статьи можно представить высказывания двух значимых персон в области экономики и государственной политики. Первое высказывание принадлежит Нобелевскому лауреату по экономике Джорджу Стиглеру, второе – премьер-министру Великобритании Маргарет Тетчер. «У рынка есть только две альтернативы скорректировать провалы рынка: государство и молитва. И оказывается, эти две альтернативы слились воедино» [1, с. 193]. «Мы нуждаемся в государстве и всегда будем нуждаться в нем» [2, с. 14].

В значительной мере государство берет на себя функцию минимизации провалов рынка, связанных с возникновением отрицательных экстерналий и необходимостью предоставления общественных благ. Используя различные экономические рычаги, государство через механизмы совпадения/частичного совпадения интересов участников экономических процессов косвенно обеспечивает автоматическую стабилизацию.

Для любой отрасли экономики власть государства представляет собой как потенциальный ресурс, так и угрозу развития. Центральной задачей регулирования является обоснование привилегий и тягот такого регулирования, применяемых форм и методов регулирования, изучение их влияния на аллокацию ресурсов [1].

Электроэнергетика как базовая отрасль экономики всегда была, есть и будет сферой государственного регулирования в силу ряда объективных причин, связанных со спецификой электроэнергии как товара (без электроэнергии жизнь в современном обществе невозможна, электроэнергия одновременно производится и потребляется), и тем, что отрасль электроэнергетики является по сути

глубоко монополизированной и конкурентные отношения в ней развиваются слабыми темпами. Соблюдение баланса интересов электроэнергетических компаний и компаний других секторов национальной экономики, недопущение чрезмерного роста цен для различных групп потребителей, повышение эффективности деятельности электроэнергетических компаний – все эти вопросы лежат в поле зрения государственной политики и требует применения обоснованных инструментов государственного регулирования.

Целью исследования является выработка политики государственного регулирования электроэнергетики как базовой отрасли российской экономики на принципах подталкивания и с применением концепции риск-ориентированного подхода.

Реализация поставленной цели предопределила решение задач, связанных с 1) рассмотрением и уточнением принципов государственного регулирования; 2) формированием риск-ориентированного подхода в практике государственного регулирования; 3) применением риск-ориентированного подхода и принципа подталкивания в практике государственного регулирования электроэнергетической отрасли.

Материалы и методы исследования

Нормативной базой исследования послужили законодательные акты, регламентирующие процессы государственного регулирования электроэнергетического комплекса. Для изучения и анализа существующих теоретических положений и практических рекомендаций по повышению эффективности государственного регулирования экономических процессов в исследовании используются методы качественного контент-анализа и семантического анализа, абстрактно-логический, монографический, компаративистический подход. Эмпирические материалы исследования представлены данными Федеральной антимонопольной службы России, практиками государственного регулирования в России и Евросоюзе, лучшими практиками управления электроэнергетическим комплексом [3-5]. Научной базой исследования послужили труды современных ученых в области государственного управления и регулирования [6-9], построения систем управления с учетом риск-ориентированного подхода [10].

В научной литературе встречается достаточно много определений государственного управления и регулирования, а также часто проводится отождествление этих понятий. В рамках настоящего исследования мы придерживаемся положения, что необходимо разграничить эти две дефиниции, определяя государственное управление как общее генеральное воздействие со стороны государства на социально-экономические процессы, детерминирующее стратегическую направленность развития [11]. Государственное регулирование, в свою очередь, является частью государственного управления, осуществляется на оперативном уровне для воплощения стратегических целей через систему регуляций – нормативных моделей и правил поведения экономических субъектов (рисунок 1).

В настоящее время в Российской Федерации развитие системы государственного регулирования выступает форме дерегулирования, то есть сокращения регулирующего воздействия, и оптимизации действующих регуляторов [7].

Исторически сложилось, что экономические субъекты электроэнергетического комплекса являются естественными монополиями и, соответственно, требуют государственного регулирования. Нобелевский лауреат Дж. Стиглер достаточно критично рассуждал о необходимости и возможностях государственного регулирования этой сферы [1], объясняя на примере электроэнергетики, что прямой эффект государственного регулирования сложно оценить количественно, при этом, даже сложно присвоить ему знак положительно или отрицательно. Однако, эффективность регулирования заключается в двух обстоятельствах: 1) чтобы отдельная электроэнергетическая система не принадлежала в значительной мере и на долгое время никакой монополии; 2) регулирующий орган не способен принудить электроэнергетическую компанию работать так, чтобы соответствовать заданному сочетанию объема производства, цены и издержек. Предприятия могут манипулировать своей средней ценой, внося уместные изменения в сложную тарифную структуру.

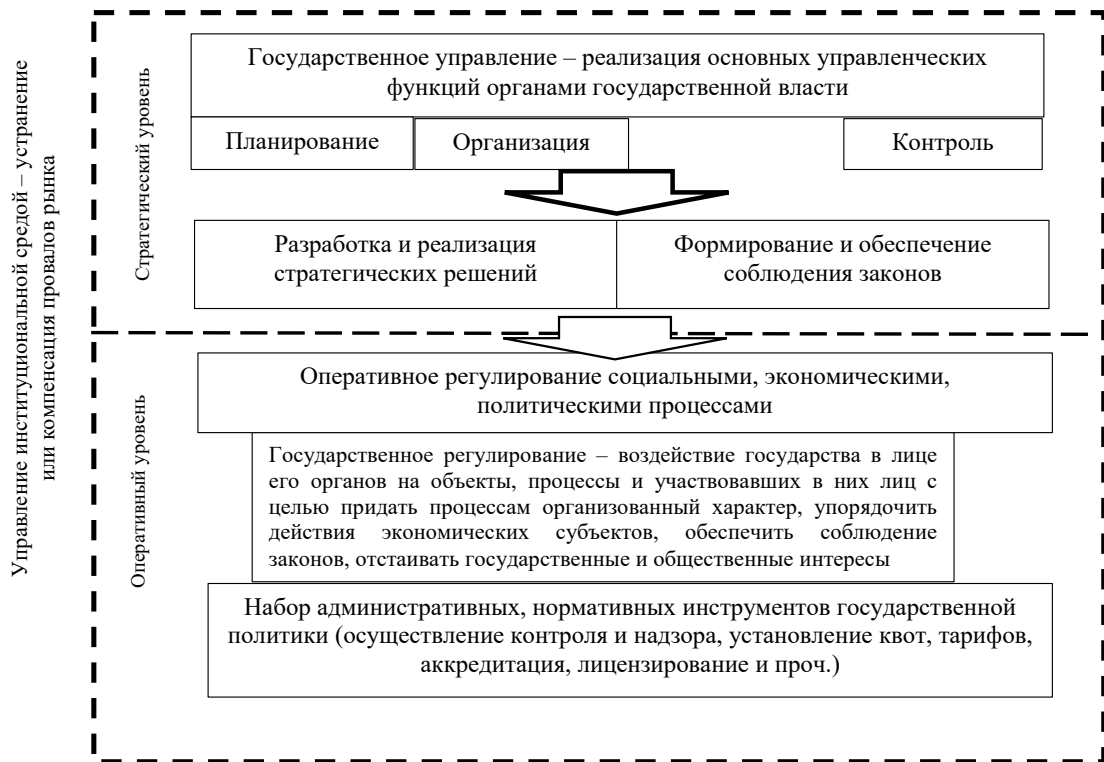


Рис. 1. Соотношение понятий «государственное управление» и «государственное регулирование»
 Источник: составлено авторами на основе [6,7, 11]

Можно сказать, что основными задачами государственного регулирования электроэнергетического комплекса является уменьшение возможностей монопольной власти и исключение некоторых форм ценовой дискриминации. Теория регулирования должна быть основана на предпосылке о том, что в отсутствие этого регулирования у монополии появляется безраздельная власть. Проводимая государственная политика в части регулирования электроэнергетической отрасли сводится по сути к реализации тарифной политики, регулирующей вопросы ценообразования на продукцию электроэнергетических компаний как субъектов естественных монополий и ограничение уровня их доходности, а также в реализации комплекса антимонопольных мер, регулирующих отношения собственности [9].

Результаты исследования и их обсуждение

Реализуя политику обеспечения устойчивого (стабильного) развития и соблюдения баланса интересов различных экономических субъектов, государство должно опираться на ряд принципов, определяющих вектор принимаемых решений. Еще в 2012 г. экспертами Организации экономического сотрудничества и развития были сформулированы основополагающие принципы государствен-

ного управления (Recommendation of the council on regulatory policy and governance), послужившие основой для реализации политики государственного регулирования во многих европейских странах. На рисунке 2 с авторскими дополнениями представлены основные из этих принципов, направленные на расширение возможностей эффективного государственного регулирования.

Реализация принципа целеполагания и ориентации на результат предполагает выстраивание системы государственного регулирования таким образом, чтобы каждая регуляция приводила к достижению значимого социально-экономического результата, при этом, социальные, экономические, экологические выгоды превышали затраты, связанные с получением результата.

Принцип справедливости, конечно, один из самых «сложных» принципов для реализации с той точки зрения, что абсолютной справедливости не существует, но можно добиться соблюдения баланса интересов. Например, долгое время в электроэнергетике проблемой является и остается перекрестное субсидирование. Справедливость и обоснованность правил формирования цен (тарифов) на электроэнергию, позволяющих снижать финансовую нагрузку одних потребителей и перекладывать её на других, является основной темой экономических дискуссий.

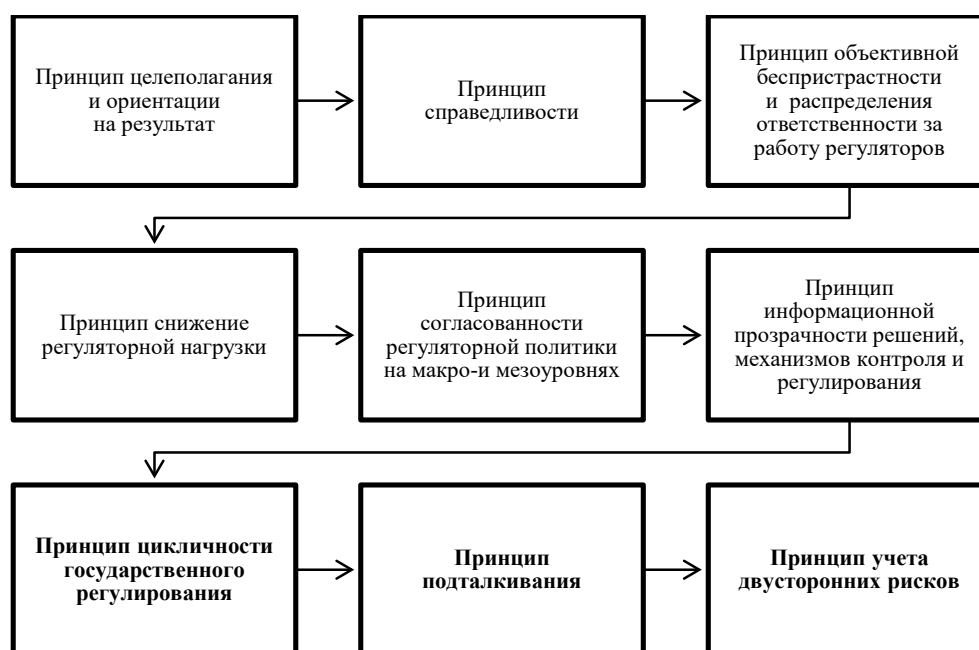


Рис. 2. Основополагающие принципы государственного регулирования
 Источник: составлено на основе [4,7,8] и дополнено авторами

Важным принципом государственного регулирования также является определение ответственности за работу регуляторов, что проявляется в соблюдении строгой детерминанты «власть = ответственность». Принцип объективной беспристрастности предполагает равенство перед нормами и правилами всех экономических субъектов, при этом сами правила должны быть понятны всем участникам экономических процессов. Также данный принцип определяет оценку справедливости и законности применяемых процедур и правил.

Процессы дерегулирования, то есть сокращения избыточных функций государства требуют снижения регулятивной нагрузки. Снижение регуляторной нагрузки лучше всего иллюстрирует соблюдение нормы «один за один» (one in one out) – при внедрении каждой новой регуляции одна старая регуляция должна ликвидироваться.

Согласованность регуляторной политики на всех уровнях хозяйствования предполагает сохранение целевых ориентиров развития при переходе на разные уровни управления, а также избегание конфликтов и дублирования норм.

Информационная прозрачность является инструментом повышения доверия в обществе, в том числе и доверия к проводимой государственной политике и применяемым методам и инструментам регулирования [12]. На наш взгляд, «информационная прозрачность государственного управления должна выступать в качестве парадигмы устойчивого развития экономических систем; некоторая противоречивость целей развития экономических субъектов может разрешаться через систему предоставления достоверной информации о экономико-управленческих аспектах деятельности» [13].

Непрерывное улучшение процессов государственного регулирования, основанное на цикле PDCA (Plan-Do-Check-Act – планирование-действие-проверка-корректировка) предполагает использование широкого набора управленческих инструментов, включающих учет международных стандартов и лучших практик, планирования и реализация решений на непрерывной циклической основе, проведение оценки регулирующего воздействия на всех этапах политики.

Принцип подталкивания (nudge) [8] является основой мягкого государственного регулирования, учитывающего не только экономические, но и социальные и когни-

тивно-эмоциональные факторы, влияющие на поведение экономического субъекта и принятие им управленческого решения. Реализация принципа подталкивания проявляется в воздействии на экономические субъекты с целью произведения ими каких-либо действий, положительно влияющих на развитие экономики (подталкивание к экономии ресурсов, в том числе электроэнергии, повышению финансовой грамотности и т.п.).

Применение риск-ориентированного подхода в государственном регулировании, то есть оценки рисков и обмена информации о рисках, анализа текущей ситуации, дает возможность осуществить рациональный выбор методов регуляторного воздействия, а также выработать стратегическое решение.

Концепция риск-ориентированного подхода к регулированию активного развивается в рамках деятельности ОЭСР, Европейской экономической комиссии ООН и ряда других международных организаций. С недавних пор риск ориентированный подход к надзору за деятельностью хозяйствующих субъектов также активно развивается и в России. При этом риск-ориентированные подходы к надзору применяются и в рамках иных сфер государственного регулирования, таких как экологический надзор, энергетика, строительство [14,15]. Реализация риск-ориентированного подхода рассматривается в достаточно большом количестве научных исследований, эта проблема носит мультидисциплинарный характер. Необходимость правильной оценки рисков и умение управлять ими является лейтмотивом многих исследований [16-19]. Например, медицинские, социологические, политические исследования посвящены построению риск-ориентированных моделей контрольно-надзорной деятельности в области соблюдения санитарных норм, изучению проблем управления социальными и политическими рисками и т.д. Практика применения риск-ориентированного подхода предусматривает концентрацию усилий регулирующих органов на предотвращение нарушений со стороны хозяйствующих субъектов, недопущения нанесения ущерба обществу, государству, бизнес-среде.

В тоже время можно выделить ряд проблем, возникающих при реализации риск-ориентированного подхода в практике государственного регулирования: во-первых, это разнообразие и сложность объектов регули-

рования, во-вторых, разнонаправленное понимание сути риск-ориентированного подхода регулирующими органами; в-третьих, низкая прозрачность как проводимой регуляторной политики, так и хозяйственной деятельности регулируемых объектов.

Согласно аналитическому обзору «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности» [4] задекларированные принципы применения риск-ориентированного подхода, заключающиеся в соблюдении их универсальности, учете информации о рисках, разработке инструментов мотивации руководителей, использование системы оценки результативности и эффективности трактуются разными органами государственного регулирования по-разному (рисунок 3).

Также проблемным моментом является тот факт, что применение риск-ориентированного подхода в практике государственного регулирования рассматривается как процесс минимизации рисков у регулируемых субъектов, в то время как часть рисков может возникать и в процессе регулирования, при реализации тех или иных норм. Компании электроэнергетиче-

ского комплекса подлежат сразу двум видам регулирования: энергетическому надзору, предполагающему предупреждение нарушений требований по безопасному ведению работ на объектах электроэнергетики (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору) и государственному контролю за соблюдением антимонопольного законодательства (Федеральная антимонопольная служба России).

На наш взгляд, применение риск-ориентированного подхода необходимо рассматривать в более широкой трактовке и широком понимании, как комплекс мероприятий, направленных на идентификацию и сокращение последствий двухсторонних рисков (рисунок 4).

Концепция двустороннего риска – превентивный подход, используемый для систематического анализа причин и следствий возможных событий, возникающих как у регулируемого хозяйствующего субъекта, так и в процессе непосредственного регулирования (у регулятора или в экономике и обществе) и разработки соответствующих предупредительных процедур, направленных на предотвращение или уменьшение степени влияния рисков.



Рис. 3. Вариантность применения риск-ориентированного подхода в практике государственного регулирования
 Источник: составлено авторами на основе [3]

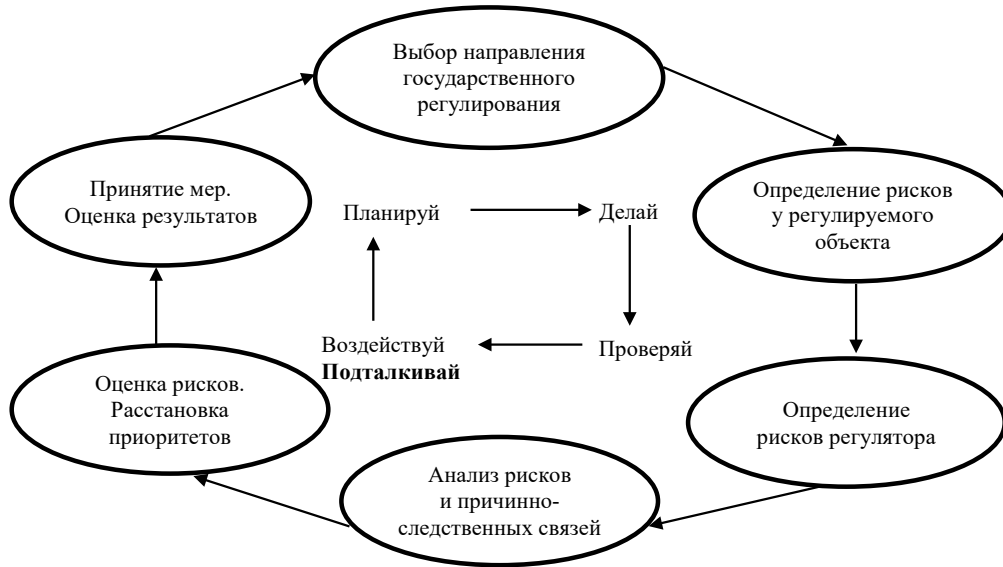


Рис. 4. Концепция управления двусторонними рисками в практике государственного регулирования
 Источник: составлено авторами

Выводы и рекомендации

В качестве основных рекомендаций по применению принципов государственного регулирования в сфере электроэнергетики, направленных на повышение эффективности регулируемого воздействия можно предложить комплекс следующих мер.

1. Уход от дискриминационных подходов при тарифном регулировании. Предполагает снижение ценовой дискриминации по отношению к различным группам потребителей за счет установления эталонного тарифа и выравнивания тарифных ставок для разных потребителей напряжения.

2. Введение практики заключения регуляторных соглашений. Данный механизм предполагает заключение между государством (федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ) и регулируемой организацией долгосрочного соглашения, определяющего гарантированную величину тарифа на электроэнергию на 5 лет. Получая закрепленный соглашением долгосрочный тариф, регулируемая организация берет на себя обязательства в части исключения из тарифа экономически необоснованных инвестиционных затрат, несет ответственность за надежность и качество энергоснабжения.

3. Внедрение интеллектуальных систем учета в энергосистеме, систем управления спросом на электроэнергию (агрегатор управления спросом), цифровых инструментов регулирования (федеральный тарифный

светофор, новый порядок формирования сводного прогнозного баланса, калькулятор конечных цен, интерактивная карта). Федеральный тарифный светофор – механизм, который на основе тепловой карты дает регуляторам сигнал о соответствии их решений требованиям законодательства. Калькулятор конечных цен – инструмент, позволяющий потребителю самостоятельно контролировать выставленные счета за потребленную электроэнергию. Интерактивная карта – информационный продукт, аккумулирующий в себе в едином формате массив объективных данных о рыночной ситуации в сфере электроэнергетики. Агрегатор управления спросом – специализированные организации, которые управляют изменением нагрузки группы потребителей и перераспределяют ее в качестве товара на оптовом рынке.

В таблице систематизированы риски, которые возникают как у регулирующего органа, так и у регулируемых организаций, а также представлены возможности описанных выше инструментов регулирования и контроля по минимизации возникающих рисков.

Все эти инструменты направлены на повышение информационной прозрачности контролируемых процессов ценообразования и принимаемых решений, предоставление рыночной информации по тарифам в едином формате, реализацию сплошного контроля за состоянием предприятий электроэнергетического комплекса.

Учет двусторонних рисков в практике государственного регулирования электроэнергетического комплекса

Риски регулирования	Направления снижения рисков	Риски, возникающие у регулируемых организаций
Риски государственного контроля и администрирования – Экономически необоснованные решения регулятора – Тарифные решения не соответствуют действующим нормам – Неточная информация о техническом состоянии объектов энергосистемы	Федеральный тарифный светофор – Соответствие принимаемых решений требованиям законодательства – Превентивное управление рисками – Оперативное взаимодействие между регулятором и регулируемыми организациями	Регуляторные риски – Убытки из-за несоблюдения законодательства, стандартов – Штрафы со стороны надзорных органов – Недополученные выгоды в результате отмены сделок, требующих одобрения антимонопольных органов
Риски изменения макроэкономических показателей – Разрозненные данные у федеральных органов исполнительной власти – Формирование неточной картины о рыночной ситуации – Принятие необъективных решений	Калькулятор конечных цен. Агрегатор управления спросом – Развитие конкурентных отношений (возможность потребителя выбрать тариф и поставщика электроэнергии), – Повышение эластичности спроса на электроэнергию – Сокращение потерь электроэнергии Интерактивная карта – Объективная рыночная ситуация. – Повышение прозрачности экономических процессов	Предпринимательские риски – Снижение показателей эффективности деятельности, запаса финансовой прочности, рыночной доли – Дискриминация, возникающая в результате перекрестного субсидирования – Потери электроэнергии в результате хищения

Источник: составлено авторами

Заключение

В представленном исследовании сформулированы основные принципы политики государственного регулирования электроэнергетики, направленные на формирование эффективных механизмов управленческого воздействия, учитывающих интересы всех субъектов экономических отношений, и нивелирующие двусторонние риски, возникающие как в практике экономической деятельности хозяйствующих субъектов, так и в процессе государственного регулирования.

Применение риск-ориентированного подхода и реализация принципа подталки-

вания позволило сформулировать некоторые направления регулирования электроэнергетического комплекса: уход от дискриминационных подходов при тарифном регулировании; введение практики заключения регуляторных соглашений; внедрение интеллектуальных систем учета в энергосистеме, систем управления спросом на электроэнергию, цифровых инструментов регулирования. Использование представленных инструментов регулирования делает возможным сбор и анализ макроэкономических данных, унификации всех тарифных решений, повышение прозрачности экономических процессов в сфере электроэнергетики.

Библиографический список

1. Стиглер Дж. Дж. Гражданин и государство. Эссе о регулировании / пер. с англ. Н.В. Автономовой; науч. ред. перевода В.С. Автономов, Е.В. Худько. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. 336 с.
2. Margaret Thatcher Statecraft: Strategies for a Changing World United Kingdom, Harper Perennial, 2003. 512 p.
3. Recommendation of the council on regulatory policy and governance [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm> (дата обращения 12.12.2020).
4. Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности. Аналитическая записка. [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/files/content/8052/obobschayuschaya-zapiska-obmen-praktikami-knd-17-03-16-pdf.pdf> (дата обращения 26.11.2020).

5. Перекрестное субсидирование в электроэнергетике России. [Электронный ресурс]. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2020/07/ru-ru-cross-subsidies-in-the-russian-power-industry.pdf> (дата обращения 26.11.2020).
6. Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики. М.: ИНФРА-М, 2010. 158 с.
7. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления, 2016. № 3. С. 7-30
8. Голодникова А.Е., Цыганков Д.Б., Юнусова М.А. Потенциал использования концепции «nudge» в государственном регулировании // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С.7-31.
9. Васильев Д.А. Новое в государственном регулировании тарифов электроэнергетических компаний // Экономика и предпринимательство. 2019. № 9. С. 161-166.
10. Damodaran Aswath Strategic Risk Taking: A Framework for Risk Management Stern School of Business, New York University. FT Press, 2008. 493 с.
11. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Экономика и управление. Словарь. М.: Московский психолого-социальный институт, 2005. 488 с.
12. Леонтьева Л.С., Орлова Л.Н., Шкарина В.С. Информационная прозрачность как фактор развития инновационной экономики // Интеграл. 2012. № 3. С. 34-35.
13. Орлова Л.Н. Информационная прозрачность как парадигма устойчивого развития экономических систем // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4-2 (24). С. 368-374.
14. Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2016 г. № 35 ст. 5326.
15. Постановление Правительства РФ от 20 июля 2013 г. N 610 «О федеральном государственном энергетическом надзоре» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 30 (часть II) ст. 4119.
16. Горин А.Е. Становление государственной системы управления социальными рисками в условиях современной России: дис... канд. социол. наук: 22.00.08. М., 2010. 173 с.
17. Сбоев А.С. Анализ эффективности риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности в сфере централизованного питьевого водоснабжения населения Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. мед. наук: 14.02.01. Пермь, 2019. 24 с.
18. Григорьева Н.Е. Новейшие технологии управления политическими рисками в системе принятия решений на российском государственном и международном уровнях: автореф. дис... канд. полит. наук: 23.00.02. Н-Новгород, 2009. 24 с.
19. Ханнанова Р.Т. Оценка и прогнозирование рисков отраслевых кластеров в процессе формирования региональной модели риск-менеджмента: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Казань, 2011. 24 с.