



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND
DEVELOPMENT

**СЕМИНАР ПО УПРАВЛЕНИЮ И РЕФОРМЕ
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

19-20 НОЯБРЯ 2001

МОСКВА, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Сессия 1

***“Реформа Регулирования в Российской
Экономике: Несколько Вопросы Для
Обсуждения”***

Докладчик :

Джон Литвак

Экономический департамент ОЭСР, Париж

**Шератон Палас Отель
1 Тверская-
Ямская ул. 19
125047 Москва
Российская Федерация**

Реформа регулирования в российской экономике: несколько вопросов для обсуждения

Наметившиеся в последнее время в экономике России положительные тенденции открывают возможность реализации важнейших структурных реформ, создавая основу для устойчивого экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Некоторые из этих реформ относятся к сфере государственного регулирования. Поэтому нам представляется отрядным, что нынешнее Правительство России при обсуждении вопросов экономического развития и программы реформ выдвигает на передний план вопросы государственного регулирования, с одной стороны, и уменьшения степени такого регулирования, с другой.

Для советской экономической системы была характерна чрезвычайно высокая степень государственного вмешательства в экономику, хотя главной целью такого вмешательства было прямое административное распределение ресурсов взамен рыночного распределения. В рыночной же экономике эффективное государственное регулирование направлено, главным образом, на исправление тех или иных недостатков рынка, что дает возможность рынкам и конкурентным силам функционировать более эффективно. Основными объектами регулирования являются отрасли, в которых не развита конкуренция (из-за власти монополий), различные внешние факторы, такие как загрязнение окружающей среды, и финансовая сфера, где недостатки рынка могут быть особенно серьезными.

Реформа государственного регулирования в России представляет собой процесс демонтажа старого советского аппарата и одновременного построения

совершенно новой системы регулирования, которая бы способствовала нормальному функционированию рыночной экономики. Последнее десятилетие отмечено большими достижениями в области создания правовой базы и регулирующих органов. Однако создание в России с нуля эффективной системы регулирующих органов представляет собой сложную задачу, выполнение которой еще далеко от завершения, что вполне понятно. Практически каждая страна в мире продолжает так или иначе бороться с проблемами регулирования. Параллельно этому идет процесс накопления международного опыта и формирования приемлемых подходов к решению многих вопросов. В этой связи важно не только понять, в чем заключается существующий международный опыт, но и интерпретировать его применительно к интересам России. Как член делегации ОЭСР, проработавший некоторое время в России, я хотел бы остановиться на ряде вопросов реформы регулирования, с которыми мы сталкивались в последнее время. За недостатком времени я ограничусь рассмотрением лишь некоторых из них.

Главную проблему регулирования можно разбить на две основные и при этом взаимосвязанные, группы вопросов: (а) определение оптимальных правил и методов регулирования и (б) разработка модели и формирование системы регулирующих органов для внедрения указанных правил и методов. Сюда относится также стимулирование регулирующих органов, чтобы последние сами были заинтересованы во внедрении указанных методов и правил. Как и следовало ожидать, в условиях переходного периода в России разработка и принятие нормативных актов нередко опережали создание органов, которые бы обеспечивали их надлежащее внедрение в практику.

В последнее время в России большое внимание уделяется нормативным актам и правилам, защищающим права потребителей. В начале переходного периода, когда не было достаточного числа надежных, пользующихся хорошей репутацией фирм, и мошенничество стало широко распространенным явлением, российские власти по вполне понятным причинам приняли большое количество нормативных актов для защиты потребителя, включая нормы лицензирования, сертификации, санитарные нормы, нормы пожарной безопасности и т.д. Однако государство вынуждено было признать, что эти, нередко продиктованные благими намерениями, меры не всегда давали ожидаемые результаты. Так, злоупотребление властью чиновниками регулирующих органов, занимающихся разного рода инспектированием, лицензированием и сертификацией, было практически институционализировано, и сейчас в деловых кругах называется не иначе, как «государственный рэкет». Бремя этих поборов в основном ложится на плечи малых и средних предприятий. По результатам проведенного в разных регионах страны сравнительного анализа этот фактор был назван одной из возможных причин того, что число малых предприятий в России сравнительно невелико.

В 2001 г. деbüroкратизация была названа российским правительством в числе приоритетных направлений реформ как способ решения данной проблемы. Благодаря этой инициативе были разработаны новые и улучшены существующие законы о лицензировании, регистрации и защите прав юридических лиц в ходе проверок, проводимых государственными органами. Такое совершенствование законодательства безусловно должно оказать положительное влияние. Однако помимо совершенствования федеральных нормативных актов и правил и установления центром более строгого контроля

над деятельностью государственных чиновников в регионах и муниципалитетах для окончательного решения данной проблемы могут потребоваться более сложные изменения институциональной структуры.

Некоторые вопросы касаются сферы государственного управления. Здесь важно понимать, что контроль и мониторинг со стороны центра только тогда способны заставить чиновников регулирующих органов проявлять ответственное отношение, когда они почувствуют, что им есть что терять в случае, если вскрыется их безответственное поведение. Более того, чтобы привлекать и удерживать на ключевых должностях в регулирующих органах компетентных специалистов, это «что-то» должно быть весьма ощутимым, как, например, достойная заработная плата, которую будет жалко потерять в случае увольнения за проступки. В настоящее же время государственные организации и учреждения, как правило, имеют раздутые штаты, большая часть которых нередко является балластом, тогда как ценные специалисты, принимающие важные решения, зачастую получают очень скромное жалование. Так что этот вопрос, по всей видимости, заслуживает самого пристального внимания.

Вторым важным вопросом являются взаимоотношения между федеральным центром, властями субъектов Федерации и местными органами власти, и игра, напоминающая по своему характеру игру в кошки-мышки, которую ведут власти в случае принятия федеральным центром крутых мер. Как известно, у региональных и местных администраций имеются различные способы влияния и давления на организации, действующие на их территориях. И если центр ведет борьбу с одним из них, то региональные и местные власти находят иные способы. При такой ситуации проблемы будут продолжать возникать до тех пор, пока у самих регионов и муниципалитетов не возникнет

достаточной заинтересованности в улучшении условий хозяйственной деятельности и развитии честной конкуренции на своих территориях. А для этого требуется изменить существующее разграничение полномочий и функций между различными уровнями власти и управления в России. Нужно сказать, что в последнее время в нашей работе по вопросам экономики России, проводимой силами Департамента экономики ОЭСР, большое внимание уделялось межбюджетным отношениям. Мы считаем, что эти вопросы неотделимы от вопросов создания эффективной системы регулирующих органов и дебиюрократизации.

Регулирование предприятий общественного пользования (газо-, электро- и теплоснабжения, а также железнодорожного транспорта) сопряжено с целым рядом весьма запутанных проблем, касающихся всех аспектов перехода России к рыночной экономике. Решение этих проблем требует одновременных действий на многих фронтах. В своем выступлении я остановлюсь лишь на энергетике, поскольку именно этими вопросами мы занимались в последнее время.

Россия достигла несомненных успехов на этом направлении. Мы были очевидцами создания юридически независимого органа – Федеральной энергетической комиссии и Региональных энергетических комиссий в большинстве субъектов Федерации. Министерству по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства были даны полномочия осуществлять мониторинг деятельности естественных монополий, утвердить Закон о конкуренции и усовершенствовать систему распространения информации и стандарты учета. Разрабатываются грандиозные программы организационных реформ в электроэнергетике и газовой отрасли, включая

развитие рыночных отношений и конкуренции в тех секторах этих отраслей, которые не являются естественными монополиями.

Однако по-прежнему остаются нерешенными очень серьезные и острые проблемы. Так, например, в отношении электроэнергетики многие эксперты считают, что Россию ожидает кризис из-за углубления дисбаланса между растущим спросом и сокращающимися мощностями. Газовая отрасль также нуждается в притоке крупных инвестиций в основные средства для освоения новых месторождений. Однако существующие в настоящее время условия регулирования в этих отраслях не отвечают ни задаче формирования эффективного потребления энергоресурсов, ни потребностям в обеспечении инвестиций в основные средства за счет реинвестируемой прибыли или привлечения средств сторонних инвесторов. В чем же дело?

С одной стороны, чрезмерное потребление и расточительное использование энергоресурсов можно отнести на счет сдерживания внутренних цен на энергоносители и слабой платежной дисциплины. Во-вторых, по этой и по ряду других причин у инвесторов пока нет уверенности в том, что они смогут получить ожидаемые ими доходы с вложенных средств. А это напрямую связано с самой практикой регулирования.

1) Во-первых, регулирование отличается излишней политизированностью и неопределенностью. В своих действиях Федеральная энергетическая комиссия во многом зависит от федерального правительства. Фактическая степень независимости региональных энергетических комиссий от региональных администраций, как правило, также очень низка. С одной стороны, в соответствии с официальными инструкциями энергетические комиссии обязаны

устанавливать тарифы на основе затрат, обеспечивая при этом баланс интересов потребителей и производителей электроэнергии. С другой стороны, на практике большое влияние на решения комиссий оказывают политические соображения. Так, например, в российском правительстве идут открытые дискуссии о том, в какой степени тарифы естественных монополий следует использовать в качестве средства обуздания инфляции или стимулирования деятельности обрабатывающих отраслей промышленности. Действующие в настоящее время тарифы представляются слишком низкими и не могут покрыть затрат на реализацию на внутреннем рынке, в т.ч. постоянных затрат на инвестиции.

2) Второй проблемой этого плана является то, что газовая и электроэнергетическая отрасли на протяжении всего переходного периода использовались для массированного субсидирования населения и предприятий за счет низких цен, слабой платежной дисциплины и больших объемов перекрестных субсидий. До сих пор не предложено какой-либо четкой программы устранения такого субсидирования за определенный период времени вкупе с мероприятиями по смягчению возможных социальных последствий подобного шага.

3) Существует также застарелая проблема неплатежей, еще больше усложняющая условия, в которых осуществляется регулирование в России. Доходы энергетиков зависят не только от уровня цен на их продукцию, но и от своевременности оплаты. К счастью, в последние годы наблюдалось значительное улучшение платежной дисциплины, о чем свидетельствует значительный рост платежей за энергию, в т.ч. денежной составляющей этих

платежей. Тем не менее, проблема платежей по-прежнему остается весьма серьезной и вполне может еще больше обостриться в связи с ростом цен на энергоносители. Все это свидетельствует о том, что для повышения эффективности регулирующих органов в России необходимо совершенствовать процедуры банкротства и судебную систему.

4) Четвертой проблемой является отсутствие долгосрочной стабильности условий регулирования. Инвестор, желающий вложить средства сегодня, ориентируется не только на сегодняшние цены и условия оплаты, но и строит определенные прогнозы на будущее. Отсутствие долгосрочной стабильности в области государственного регулирования лишает также предприятия заинтересованности в применении передовых технологий, ведущих к сокращению затрат, и осуществлению инвестиций.

Все эти соображения подталкивают к выводу о том, что сдерживание роста тарифов на электроэнергию и осуществляемое в больших масштабах перекрестное субсидирование являются не причинами трудностей, а следствием других, имеющих более глубокие корни, проблем. К ним относятся отсутствие подлинной независимости, четкости и стабильности самой системы регулирования, а также сопутствующие им проблемы неплатежей, социальной политики, несостоятельности и др. В связи с этим можно выделить ряд важных потенциальных тем в области реформы регулирования для совместной разработки экспертами ОЭСР и Правительством России.

1) Я уже говорил о *государственном управлении и взаимоотношениях между различными уровнями власти*.

2) Одним из ключевых вопросов является *независимость органов регулирования и методов регулирования*. С одной стороны, формирование готовности осуществлять эффективное и справедливое регулирование подразумевает высокую степень независимости регулирующих органов от каждодневного политического вмешательства в их деятельность. С другой стороны, если регулирующие органы не будут нести никакой ответственности перед правительством, возникает серьезный риск того, что они попадут в зависимость от интересов фирм, являющихся объектом регулирования. Учитывая масштабы деятельности и влияние таких гигантов, как «ГАЗПРОМ» и РАО ЕЭС в Российской Федерации, можно представить, насколько серьезной является эта проблема. Проблему обеспечения независимости решений регулирующих органов, с одной стороны, и подотчетности регулирующих органов правительству, с другой стороны, можно решить, по крайней мере, частично, путем детальной кодификации процедур регулирования в важнейших законах или долгосрочных договорах. Это также будет способствовать обеспечению так необходимой стабильности регулирования в долгосрочной перспективе. В мире уже накоплен опыт решения подобных проблем, который может оказаться полезным и для России.

3) Одной из самых сложных задач является разработка *комплексного пакета реформ регулирования* для энергетического сектора, который бы позволил заняться решением сразу нескольких проблем из вышеприведенного списка путем поэтапного повышения тарифов и сокращения объемов перекрестного

субсидирования с одной стороны, и реализации программы эффективной и экстенсивной социальной поддержки и мер по предотвращению ухудшения платежеспособности, с другой стороны. Необходимость в разработке подобной программы не вызывает сомнений.

До сих пор я рассматривал государственное регулирование как некую данность и говорил о том, как сделать его более эффективным. Ввиду информационных проблем и проблемы отсутствия необходимых стимулов даже самые передовые методы регулирования могут лишь уменьшить, но не искоренить недостатки, присущие государственному регулированию. Кроме того, во многих странах государственное регулирование выходит за те рамки, в которых оно играет существенную роль в исправлении недостатков рынка. Поэтому в значительной мере решение проблемы неэффективного регулирования лежит в сокращении степени вмешательства государства в экономику, а именно: использование вместо регулирования рыночных механизмов и конкуренции. Этот вопрос стал одним из ключевых направлений реформ во многих странах мира, и Россия не должна быть в этом случае исключением.

В России сокращение степени государственного вмешательства в экономику связано с рядом сложных вопросов, разобраться в которых можно только на основе международного опыта и знаний специфики России. Так, например, в настоящее время в России наблюдается мощная тенденция к увеличению интеграции и концентрации собственности, что создает очевидные проблемы для развития конкуренции. С другой стороны, нам также известно, что одной из движущих сил такой интеграции в России является укрепление

доверия к взаимосвязанным фирмам. Из-за слабого юридического обеспечения соблюдения договорных обязательств заключения договоров между независимыми предприятиями часто бывает недостаточно, чтобы обеспечить доверие к партнерам. Проблема обеспечения платежей за поставленные товары и услуги является наглядной иллюстрацией этого.

Ни в каких других отраслях проблемы сокращения степени государственного регулирования экономики не являются столь запутанными, как в газовой отрасли и электроэнергетике. Здесь российское правительство намерено использовать опыт других стран в проведении организационных реформ, которые позволят сломить власть монополий и развивать конкуренцию в тех секторах, которые не являются естественными монополиями. Подобного рода реформы могут оказаться действительно чрезвычайно благотворными для России. Однако в этой связи возникает целый ряд сложных вопросов. Одним из ключевых является вопрос о том, как можно двигаться в этом направлении в условиях крайне неэффективного регулирования и ценовой политики, о которых я говорил выше. При нынешних условиях государственного регулирования в России вполне можно ожидать, что попытки развивать конкуренцию в газовой отрасли и электроэнергетике могут привести к обескураживающим результатам. Поэтому на данном этапе необходима четкая координация действий по проведению организационных реформ и реформ регулирования вкупе с реализацией необходимых программ социальной поддержки и других программ. Выражая свое личное мнение по данному вопросу, должен сказать, что решение ряда основных проблем в области государственного регулирования, о которых я говорил выше, является залогом

успеха организационной реформы в целом. Однако этот вопрос, безусловно, нуждается в более детальном обсуждении.