ГОСКОМЦЕН БЫТЬ

21.03.2023 СТАТЬИ

Либеральная мысль о бесперспективности регулирования цен хорошо известна. Но так ли она бесспорна? Неужели в регулировании цен государством нет ничего позитивного? И кто сказал, что государство не может цены регулировать?

Может! И должно *(шепотом)*.

Государственное регулирование цен (тарифов) в современных условиях может быть направлено на достижение сразу нескольких целей. В государствах с глубоким дисбалансом рыночной экономики (таких как Белоруссия или Венесуэла) за счет централизованного регулирования цен на многие потребительские товары решается задача сдерживания инфляции и поддержания определенного уровня жизни населения. Столь существенное вмешательство государства в функционирование рынков может быть неоправданным. Куда более важную роль тарифное регулирование играет в обеспечении конкуренции, сдерживании естественных монополий и устранении дисбаланса на социально-значимых рынках, например является инструментом выравнивания тарифов на коммунальные услуги с учетом дифференциации территорий по уровню социально-экономического развития и доходам населения.

Управление ценами естественных монополий для поддержания конкуренции

Публичное управление ценами (тарифами) — один из ключевых инструментов поддержки свободной конкуренции, по меньшей мере в части ограничения рыночной экспансии и

непродуктивного экономического влияния со стороны естественных монополий.

Субъектом естественной монополии компания (корпорация) становится лишь тогда, когда может самостоятельно удовлетворять потребности всего рынка и де-факто полностью его обслуживать. Конкуренты устраняются ввиду наличия у монополиста возможности экономить на масштабах — гибко управлять издержками производства и распределения на единицу товарной продукции. С помощью тарифного регулирования удается селективно воздействовать на монополии в целом и на естественные монополии в частности.
В статье Федерального закона о естественных монополиях тарифное регулирование упоминается в качестве приоритетного метода регулирования последних.

Тарифное регулирование представляет собой публичное, административное воздействие на дисфункциональные рынки, которое искусственным путем формирует равные ценовые условия для субъектов, не занимающих доминирующего положения на рынке. При этом помимо цены на поставляемые монополистами товары и услуги в отдельных случаях также регулируются цены на поставку потребляемых ими ресурсов. Посредством занижения или завышения закупочных цен отдельные компании укрепляют свое доминирование на рынках (эффект монопсонии).

Стимулирование развития отдельных отраслей для выравнивания уровня жизни населения

Важный социально оправдывающий аспект публичного регулирования тарифов — устранение дисбаланса в функционировании отраслей, не связанных напрямую с ограничением конкуренции, а также выравнивание условий, влияющих на уровень и качество жизни населения. Стимулирование «зеленой нитью» проходит по многим сферам тарифного регулирования. Так, тарифное регулирование коммунальных услуг стимулирует повсеместное установление высоких стандартов оказания услуг, тарифное регулирование потребительских цен на электрическую энергию — энергосбережение, тарифное регулирование тепловых и водных ресурсов — их рациональное потребление и т. д. Именно

сочетание ограничительной и стимулирующей функций обусловливает лучшее воздействие тарифного регулирования на целевые рынки и оправдывает государственное вмешательство в рыночную экономику. Между тем, как показывает практика, соответствующее воздействие не всегда осуществляется успешно.

> Публичное управление ценами (тарифами) — один из ключевых инструментов поддержки свободной конкуренции, по меньшей мере в части ограничения рыночной экспансии и непродуктивного экономического экономического влияния со стороны естественных монополий.

Одной из ключевых проблем тарифного регулирования в России является бессистемность норм, связанных с тарифным регулированием, в сочетании с разрозненностью и противоречивостью принимаемых мер (в частности, в зависимости от регулируемой отрасли). На рисунке представлен перечень отраслей, в которых осуществляется тарифное регулирование в современной России.

На достижение упорядоченности и унификации государственного тарифного регулирования направлена поддержанная Президентом РФ инициатива ФАС России по разработке системообразующего федерального закона, регулирующего отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

На основании его норм будет осуществляться дальнейшее развитие системы государственного регулирования указанных отношений с учетом отраслевой специфики. При этом унификация тарифов и методов тарифного регулирования требует глубокой проработки, поскольку тарифное регулирование направлено на компенсацию негативного воздействия дисбаланса отдельных отраслей на социум и экономику.

Подобная работа не сводится к поиску некой единой формулы, которая могла бы удовлетворить всех стейкхолдеров здесь и сейчас. Более того, научное сообщество

воспринимает категорию «единый тариф» как максимальную степень унификации тарифного регулирования, что не означает расчета одной или нескольких специальных формул. Унификация тарифного регулирования не исключает применения мониторинговых методик расчета плавающих тарифов с высокой степенью социально-экономической обоснованности. Они должны основываться на комплексном анализе системы факторов, влияющих на диспропорцию в развитии целевых рынков (в том числе в территориальном разрезе), а также на формирование на товарных рынках естественных монополий и ценового дисбаланса, которые деструктивно воздействуют на конкуренцию и ключевые общественно-экономические интересы.

Тарифная политика будущего: регуляторный контракт

На практике между внутренней экономической политикой России и ее международной политикой в сфере экономики имеются противоречия. Сегодня в качестве первоочередной стоит задача интенсификации инновационного развития Российской Федерации, обеспечения быстрого качественного скачка в инновационной активности предпринимателей и международной конкурентоспособности на рынке цифровых товаров и услуг. Между тем неэффективное вмешательство государства в экономику, в частности гипертрофированная, бессистемная и нерациональная тарифная политика в отдельных сферах, усиливает риск сохранения ее закрытости и наличия многочисленных барьеров для трансфера инноваций.

Нерациональные и бессистемные протекционистские меры приводят к тому, что тарифное регулирование не стимулирует инновационной активности предпринимателей (поддерживая цены на определенном уровне и не привязывая их к инвестициям в инновации), а также сдерживает инновационную активность так называемых открытых монополий — хозяйствующих субъектов, получающих существенные конкурентные преимущества временного характера за счет раннего (но справедливого с организационной и экономической точек зрения) обладания высокими технологиями прорывного характера.

Тарифная политика будущего должна использовать методы наиболее результативного и одновременно селективного воздействия на общественные отношения и регулируемые рынки. Так, одним из перспективных направлений представляется использование регуляторного контракта. Нормативное регулирование данного института предусмотрено в Законопроекте о тарифном регулировании и на текущий момент включается в отраслевое законодательство.

Регуляторный контракт (регулирующей контракт, соглашение) — это новая форма тарифного регулирования наряду с установлением регулятором цен (тарифов) и утверждения уполномоченной стороной цен, определенных объектами регулирования. Он предусматривает долгосрочные условия работы хозяйствующего субъекта на регулируемом рынке (рынке естественных монополий) в обмен на стабильные правила игры со стороны государства, позволяющие реализовывать долгосрочную инвестиционную политику. Существенным условием регуляторного контракта выступает соглашение по поводу тарифов на весь период его действия. Применение включенных в регуляторный контракт тарифных мер позволяет проявлять гибкость в отношении частных случаев тарифного регулирования, когда необходим селективный подход, который нецелесообразно распространять на весь рынок, изобретая все более сложные рамки государственного регулирования и тем самым еще больше усложняя одну из самых трудных и противоречивых сфер правоприменения.

Так, одним из перспективных направлений представляется использование регуляторного контракта. Нормативное регулирование данного института предусмотрено в Законопроекте о тарифном регулировании и на текущий момент включается в отраслевое законодательство.

Безусловно, следует согласиться с исследователями в том, что нормы Законопроекта о регуляторном контракте являются в некоторой мере спорными и требуют доработки. В частности, речь идет о необходимости усиления мер контроля за исполнением положений

регуляторного контракта и ответственности хозяйствующих субъектов за их нарушение.

К указанным новациям хотелось бы добавить предложение технического характера по поводу совершенствования государственного регулирования тарифов в России в части тарифного контроля.

Включение ФСТ России в состав мега-регулятора с учетом неразрывной связи государственной защиты конкуренции и государственного регулирования цен (тарифов) не должно вызывать критики.

Данную трудоемкую работу можно было бы максимально упростить на фоне значительного повышения эффективности при условии дублирования тарифных и иных соглашений «умными» контрактами (смарт-контрактами), цифровыми договорами нового типа, построенными на платформе блокчейн и предусматривающими цифровой (автоматизированный) контроль за исполнением положений соглашений в полном объеме и в установленные сроки с применением к нарушителям санкций, например путем автоматической безусловной блокировки зарезервированных денежных средств на специальных счетах в банках. Что немаловажно — в гражданское законодательство уже внесены необходимые поправки, легализующие смарт-контракты.

Важной новацией выступает совершенствование регулирования «зеленого тарифа». В узком смысле речь идет о тарифной надбавке к цене энергетических ресурсов, сгенерированных способами (из источников), негативно влияющими на окружающую среду (в качестве альтернативы — компенсация, дисконт к тарифам традиционной энергетики, предоставляемый энергии, полученной из возобновляемых источников).

В широком смысле имеются в виду дополнительный сбор и тарифная надбавка к ценам всех производителей, производство (оказание) товаров и услуг которых приводит к избыточной экологической нагрузке, измеряемые, как правило, в условных показателях эмиссии углеродов в окружающую атмосферу. В рамках активной торговли квотами на будущее

производство эмиссии углеродов, которая уже имеет место в ряде государств (прежде всего в странах Евросоюза), России следует не только подключиться к данным торгам, но и создать собственную экосистему торговли «зелеными тарифами», ориентированную одновременно на соблюдение интересов устоичивого развития и на поддержание международнои конкурентоспособности отечественного бизнеса.

Органы тарифного регулирования

Проблема распределения функциий между органами тарифного регулирования рассматривается в двух взаимосвязанных аспектах: баланс полномочиий федерального и региональных уполномоченных органов, а также специализация органов госрегулирования (вопрос поднимается преимущественно применительно к уполномоченному органу федерального уровня). В 2010-х гг. произошла передача полномочиий от ФСТ России к ФАС России (мегарегулятору предпринимательства). Реорганизация касалась преимущественно технических аспектов, ФСТ России была поглощена антимонопольным ведомством России. Унификация регулирования предпринимательства — задача многоаспектная. Осуществляемая профессионализация государ- ственного управления должна быть обеспечена посредством совместного выполнения одно- родных и смежных функциий в рамках единоий родовоий функции публичного управления, како- воий в данном случае является регулирование рынков (предпринимательскоий деятельности).

Включение ФСТ России в состав мегарегулятора с учетом неразрывноий связи государственноий защиты конкуренции и государственного регулирования цен (тарифов) не должно вызывать критики. Вопрос в том, чтобы организационные преобразования не стали просто «сменоий вывески». Речь идет не только о дальнеишем сближении различных сфер публичного менеджмента на товарных рынках и неуклонном росте профессионализации государственных служащих. Пожалуий, наступил момент принятия сложного и во многом болезненного решения по поводу распределения функциий в системе государственного тарифного регулирования между федеральным и региональным уровнями публичного управления. Организационная мощь ФАС России, успехи цифровизации и качество

публичного менеджмента под эгидой данной службы уже сегодня гарантируют результативность выполнения интегративной функции тарифного регулирования при условии передачи части полномочий от региональных субъектов на более высокий уровень, нежели тот, на котором данные функции реализуются при сегодняшней схеме распределения полномочий.

Управление тарифами из федерального центра не следует рассматривать как источник угрозы для экономической самостоятельности субъектов федерации и федерализации в целом. Цифровые интеллектуальные системы, управление которыми требует значительной цифровизации, а также сосредоточения персонала высочайшей компетенции, позволяют решить задачу высокоточной межрегиональной дифференциации тарифного регулирования с учетом максимально широкого набора факторов и значительно снизить организационную нагрузку, преодолев инерцию сохранения региональной системы тарифного регулирования, доставшейся от организационной структуры руководства планово-директивной экономикой СССР. Централизация управления тарифами также позволит исключить коррупционный риск в публичном управлении на региональном уровне.

Таким образом, тарифное регулирование представляет собой одно из ключевых направлений государственного (административного) управления рыночной экономикой в современной России, оправданное с позиций процесса и результата при условии сочетания ограничительной (в отношении дисбаланса рынков и конкуренции) и стимулирующей роли. Переход к управлению на основе унификации, цифровизации, селективного подхода к выбору инструментов и расчету тарифов позволит целенаправленно перейти к стимулированию конкуренции и экономического роста.

Сергей Дудкин заместитель начальника Управления регулирования электроэнергетики ФАС России

Иван Капитонов заместитель директора Высшей школы тарифного регулирования РЭУ им. Г.В. Плеханова

СТАТЬИ