

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УСЛУГ ГАЗОРАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

© 2012 Ю.А. Давыдова, Л.А. Сосунова\*

**Ключевые слова:** услуги, газораспределительные организации, нормативно-правовое обеспечение, законы, государственное регулирование.

Рассматриваются нормативно-правовые акты, регулирующие отношения на газовом рынке Российской Федерации. Излагаются экономические основы государственного регулирования услуг газораспределительных организаций. Предлагаются методы сравнительного анализа эффективности газораспределительных организаций.

Существующее нормативно-правовое обеспечение функционирования всех сегментов газового рынка Российской Федерации направлено на создание правовых условий, регулирующих отношения между участниками рынка с целью его оптимального и эффективного развития. Из этого авторского определения следует, что нормативно-правовая база должна быть динамичной и открывать простор для предпринимательского творчества и реализации инновационных проектов.

Нормативно-правовые акты общего характера формируют и регулируют общие условия экономической деятельности, а также правовые основы деятельности Правительства Российской Федерации. Следует рассмотреть только те из них, которые в наибольшей степени влияют на развитие отношений в газовой отрасли и имеют важное значение для разработки и реализации концепции развития рынка газа и реформирования газового рынка.

К таким документам можно отнести Гражданский кодекс Российской Федерации, устанавливающий правоотношения в экономической деятельности, Закон "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (с изменениями от 7 марта 2005 г., 2 февраля, 26 июля 2006 г.) и другие законы, входящие в систему антимонопольного законодательства, а также законодательные акты, регулирующие внешнеэкономическую деятельность<sup>1</sup>.

Закон "О естественных монополиях" (с изменениями) от 25 декабря 2008 г. □ 281-ФЗ

\* Давыдова Юлия Александровна, аспирант. E-mail: jla777@mail.ru; Сосунова Лильяна Алексеевна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой маркетинга и логистики. E-mail: Kafedra-kl@yandex.ru. - Самарский государственный экономический университет.

является законодательным актом, регулирующим отношения в сфере деятельности естественных монополий. В этой связи следует более подробно рассмотреть экономические основы и используемые методы регулирования естественных монополий в сфере газораспределения, что может являться методологической базой формирования конкурентного рынка распределения и розничной торговли природным газом.

Существуют следующие цели регулирования естественных монополий, в том числе в сфере услуг газораспределительных организаций:

- ◆ недопущение конкуренции на рынке естественной монополии;
- ◆ защита потребителей от злоупотребления монопольной властью (цена, количество, качество товаров и услуг);
- ◆ обеспечение для регулируемой компании нормы прибыли, обеспечивающей достаточный объем инвестиций.

Следует отметить наличие информационных проблем подобного регулирования:

- ◆ асимметричность информации: регулируемая компания лучше, чем регулятор, знает свои потенциальные возможности для сокращения издержек (регулятору трудно точно оценить действительные издержки регулируемых компаний и их усилия по сокращению затрат);
- ◆ неполнота информации: естественный монополист не ощущает давления конкуренции и не имеет опыта работы "в полную силу", поэтому не осознает свои потенциальные возможности по сокращению издержек и наи-

более эффективному использованию имеющихся ресурсов.

Можно предложить следующие подходы к решению информационной проблемы в сфере услуг газораспределения:

- ◆ сравнительная конкуренция: по данным всей выборки газораспределительных организаций формируется модель средней либо эффективной компании, с которой сравнивается эффективность всех компаний выборки;

- ◆ стимулирующие методы регулирования: обеспечивают рост цен (дохода) в соответствии с ростом инфляции за вычетом фактора эффективности ( $X$ ), который отражает потенциал повышения продуктивности регулируемой фирмы. Если рост продуктивности компании окажется выше ожидаемого - дополнительная прибыль останется в ее распоряжении. Стимулирующее регулирование основано на устранении прямой связи между затратами компании и ее прибылью за счет установления формулы максимальной цены на достаточно длительный период времени (3-5 лет).

К затратным методам регулирования естественных монополий в сфере газораспределения можно отнести регулирование нормы прибыли на капитал и регулирование нормы прибыли на затраты или рентабельность.

Методические подходы и способы регулирования услуг газораспределительных организаций органами государственного и муниципального управления основываются на экономических закономерностях функционирования рынков несовершенной конкуренции, связывающих спрос, предложение и цены, а также соотношение между объемом поставляемого потребителям газа, предельными и средними издержками. Теоретическая модель, объясняющая условия функционирования рынка услуг газораспределительных организаций и определяющая выбор параметров их государственного и муниципального регулирования, представлена на рис. 1.

Выбор регулирующих параметров газораспределения, в частности объема ( $Q$ ), цены ( $P$ ) и прибыли, осуществляется исходя из зависимости цены (тарифа на услуги по газораспределению) от объема предложения природного газа ( $D$ ). Эта функция имеет линейный вид и убывает с ростом предложения по распределению определенного объема природного газа.

При минимальном объеме предложения распределяемого природного газа и, следовательно, цене на услуги газораспределительной организации ее прибыль определяется разностью между функциями дохода и общих средних издержек ( $ATC$ ). В этом случае

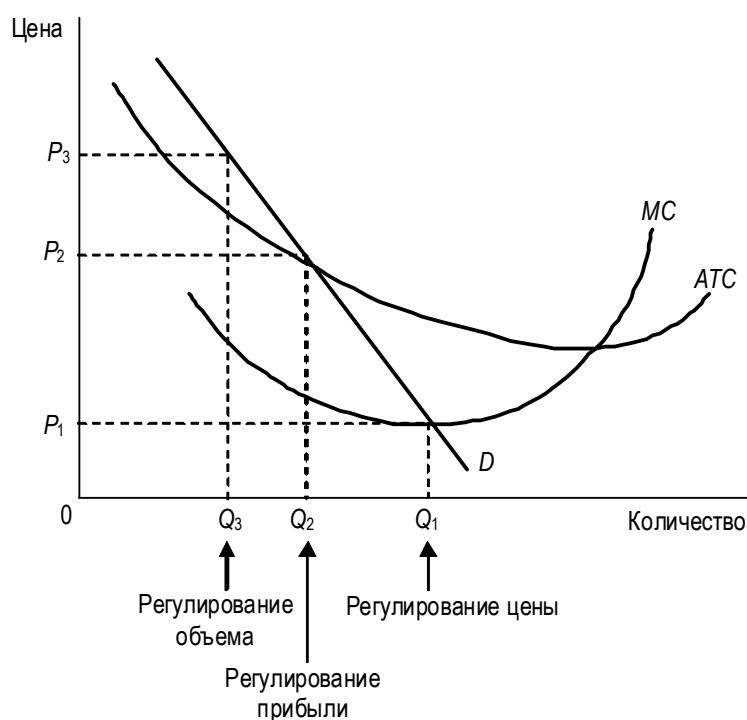


Рис. 1. Регулируемые параметры газораспределения

регулируемым параметром для газораспределительной организации должен быть объем предложения природного газа ( $Q_3$ ). При пересечении функции дохода как произведения объема на цену с функцией средних издержек прибыль организации минимальна, поэтому она является регулируемым параметром при объеме предложения природного газа ( $Q_2$ ). В области высокого предложения природного газа и его низкой цены функция дохода пересекает предельные издержки ( $MC$ ) в точке их минимума, а регулируемым параметром для услуг газораспределительной организации служит цена при объеме предложения, равном  $Q_1$ .

Практическое использование рассмотренной теоретической модели рынка несовершенной конкуренции для газораспределительных организаций и оказываемых ими услуг потребителям природного газа вызывает определенные трудности в условиях монополизации рынка, где конкуренция существует не среди газораспределительных организаций, а между видами потребляемых топливно-энергетических ресурсов, что требует государственного и муниципального регулирования.

Одним из современных методов государственного и муниципального регулирования услуг газораспределительных организаций является бенчмаркинг (сравнительный анализ эффективности) энергораспределительных компаний. Методы стимулирующего регулирования, как правило, базируются на использовании сравнительного анализа эффектив-

ности регулируемых компаний, который позволяет регулятору, в частности:

- ♦ оценивать эффективность газораспределительных компаний с учетом многих факторов;
- ♦ сравнивать эффективность компаний с моделью продуктивной (или средней) компании, построенной по данным выборки реальных компаний;
- ♦ ранжировать компании по уровню их эффективности;
- ♦ оценивать потенциал повышения эффективности для каждой компании и ставить задачи распределительным компаниям по повышению эффективности, в частности, при использовании методов стимулирующего регулирования.

Все многообразие существующих методов анализа эффективности и результативности газораспределительных организаций и оказываемых ими услуг представлено на рис. 2.

Так, имеются два основных подхода к анализу и моделированию эффективности газораспределительных организаций: параметрический и непараметрический. Эти подходы применяются для граничного и неграничного бенчмаркинга. Для установления факторов эффективности деятельности газораспределительных организаций ( $X$ -факторов) используются два подхода: граничный и неграничный. Граничные методы бенчмаркинга используются преимущественно регуляторами Европы и Австралии, неграничные - органами регулирования штатов США.

При использовании граничных методов бенчмаркинга относительная эффективность

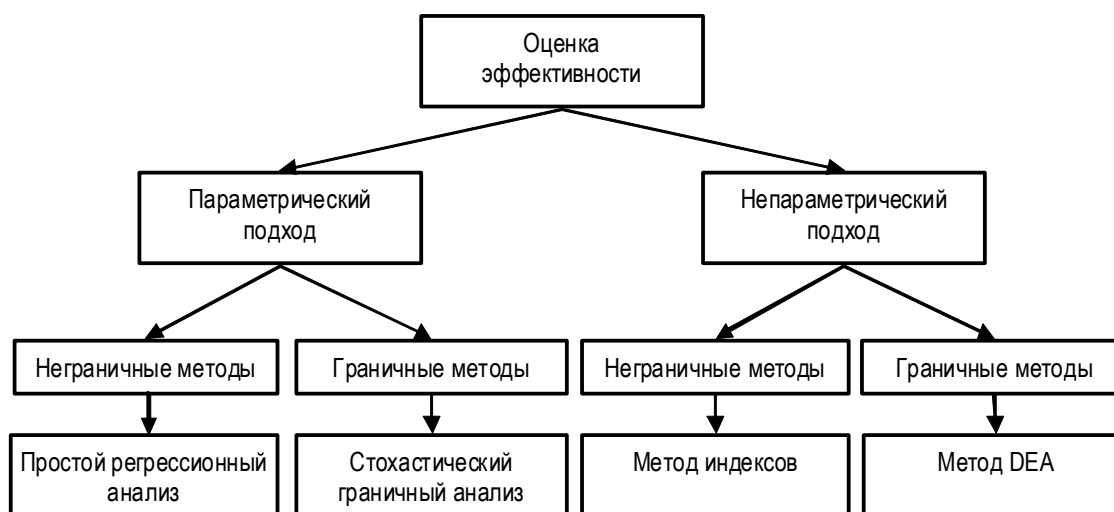


Рис. 2. Методы анализа эффективности и результативности газораспределительных организаций

компании (по сравнению с границей эффективности выборки аналогичных компаний) оценивается коэффициентами эффективности. В этом случае задача регулятора заключается в определении процедуры преобразования коэффициентов эффективности в тариф первого года регулируемого периода и фактор эффективности. Наиболее распространены граничные методы бенчмаркинга, а именно Data Envelopment Analysis (DEA), Corrected Ordinary Least Squares (COLS), Stochastic Frontier Analysis (SFA) и др.

Особо следует выделить в непараметрическом подходе для граничных методов анализа метод DEA, который в дальнейшем будет использован при исследовании эффективности деятельности газораспределительных организаций Самарской области и при их ранжировании по уровню эффективности.

Для группы регулируемых компаний одной отрасли, использующих одни и те же технологии, может быть применен неграничный бенчмаркинг, или так называемая сравнительная конкуренция. При этом для всех компаний выборки устанавливается одно значение  $X$ -фактора.

Наиболее известный метод неграничного бенчмаркинга основан на использовании, при установлении  $X$ -факторов, индексов совокупной факторной продуктивности. Особенностью сравнительной конкуренции является то, что она не должна базироваться на фактических издержках данной регулируемой компании. При использовании неграничного бенчмаркинга для повышения эффективности на одну и ту же величину менее эффективным компаниям требуется меньше усилий, чем более эффективным, поэтому они смогут получить большую прибыль.

С точки зрения регулятора, основное различие между граничными и неграничными методами бенчмаркинга в том, что граничные методы учитывают индивидуальную эффективность каждой газораспределительной организации. Они более целесообразны на начальном этапе внедрения стимулирующего регулирования, когда первоочередной целью является уменьшение различий в эффективности регулируемых компаний за счет предъявления к каждой из них индивидуальных требований по повышению эффективности. Неграничные методы, основанные на сравнении с моделью "средней" по эффективности компании, целесообразны, когда компании имеют приблизительно одинаковую эф-

фективность, а также в случаях недостатка данных или недостаточного для применения граничных методов размера выборки из всей совокупности газораспределительных организаций.

В сфере международного бенчмаркинга для анализа эффективности с использованием основных методов математического программирования и эконометрических методов размер выборки компаний должен превышать 20 и более компаний. В большинстве стран количество распределительных компаний менее 20 (кроме России и Украины), поэтому они не могут самостоятельно использовать эти методы. Использование большой выборки компаний нескольких стран позволяет применять все методы анализа эффективности, по результатам которого можно оценить эффективность каждой компании в рамках региона, сравнить эффективность компаний отдельной страны, оценить  $X$ -фактор для формулы стимулирующего регулирования.

Особое значение имеет международный сравнительный анализ компаний магистральных и распределительных сетей, поскольку в большинстве стран существует только несколько таких компаний.

Анализ эффективности разных стран, имеющих различную структуру собственности и использующих различные методы регулирования, позволяет оценить влияние формы собственности и метода регулирования на эффективность энергораспределительных компаний.

Для стран, которые только начинают использовать стимулирующее регулирование для установления  $X$ -фактора, целесообразно использовать граничные методы бенчмаркинга. Перейти к неграничным методам можно будет через несколько регуляторных периодов, когда эффективность разных компаний выравнивается. При выборе метода бенчмаркинга необходимо учитывать тип поведения регулируемых компаний в зависимости от формы собственности, способов управления государственными и муниципальными предприятиями и т.д. Только метод DEA не требует предположения о типе поведения компаний.

При проведении сравнительного анализа газораспределительных организаций необходимо учитывать качество предоставления услуг. В этой связи необходимо дать оценку качества и удовлетворенности потребителей услугами газораспределительных организаций. Проведенное автором исследование использования бен-

чмаркинга показало особое значение наличия точных и качественных данных о параметрах газораспределения. Поэтому задача регулятора заключается в систематическом сборе необходимых данных о параметрах газоснабжения и качестве оказываемых услуг.

Странам с развивающейся экономикой, к которым принадлежит Российская Федерация, важно учитывать, что низкие затраты на единицу продукции могут объясняться не только высокой эффективностью компании, но и ее недостаточным финансированием. В некоторых случаях тарифы покрывают только текущие расходы компаний и не позволяют реализовывать инновационно-инвестиционные проекты в сфере газораспределения. При подготовке сравнительного анализа эффективности газораспределительных организаций для стимулирующего государственного и муниципального регулирования целесообразно исключить компании, которые существенно отличаются от других, потому что для учета их специфики нужно вводить в исследование дополнительные переменные, что ухудшает качество результатов бенчмаркинга. Например, можно исключить из рассмотрения и ранжирования компаний по эффективности те из них, которые отличаются от других региональных газораспределительных организаций по плотности потребителей, объему потребляемого природного газа, концентрации промышленных предприятий и т.д.<sup>2</sup>

Для стран, имеющих небольшое количество регулируемых компаний, целесообразно использовать международный бенчмаркинг. При этом необходимо уделить особое внимание сопоставимости данных о компаниях разных стран. Некоторые страны включают в состав операционных издержек предприятий затраты на покупку природного газа, другие не выделяют затраты на деятельность по распределению, а представляют все затраты в рамках вертикально интегрированной компании (холдинга). Это приводит к существенному искажению результатов (коэффициенты эффективности таких стран очень низкие).

Использование паритета покупательной способности для сравнения показателей затрат компаний разных стран может давать значительную погрешность. Поскольку паритет покупательной способности валют различных стран устанавливается путем стоимости определенного

набора (корзины) товаров и услуг, паритет покупательной способности для операционных затрат газораспределительных компаний может сильно отличаться от данного показателя для всей экономики. С учетом вышесказанного, на данном этапе результаты международного сравнительного анализа могут быть сильно искажены, но в то же время результаты по каждой отдельной стране (по крайней мере, порядок ранжирования по уровню эффективности) в целом должны соответствовать действительности и могут быть использованы для расчета X-факторов.

Проведенное исследование возможностей использования бенчмаркинга в целях государственного и муниципального регулирования деятельности газораспределительных организаций позволяет сделать следующие выводы:

- ◆ на региональном и муниципальных уровнях российской экономики целесообразно учредить постоянно действующие группы по бенчмаркингу с включением в них представителей всех заинтересованных сторон (потребители природного газа, газораспределительные организации, магистральные поставщики природного газа, организации розничной торговли природным газом, органы регионального и муниципального управления);

- ◆ первоочередной задачей групп является обеспечение точности и сравнимости данных о затратах компаний разных регионов и муниципалитетов, а также сбор базы данных для проведения анализа эффективности распределительных компаний;

- ◆ необходимо подготовить исходные данные и провести анализ эффективности газораспределительных компаний с использованием методов сравнительного анализа эффективности, например, метода DEA по методологии параметрического и непараметрического подходов.

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. □ 51-ФЗ : (принят ГД ФС РФ 21.10.1994 г.) : (ред. от 06.12.2007 г.) // Рос. газ. 1994. □ 238-239; О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках : федер. закон (с изм. от 07.03.2005 г., 02.02, 26.07.2006 г.). URL: base.garant.ru.

<sup>2</sup> Сосунова Л.А., Кожевникова С.А. Исследование рынка систем теплоснабжения // Вестн. Самар. гос. ун-та. Самара, 2008. □ 10 (48). С. 87-91.

Поступила в редакцию 07.09.2012 г.