

В. КИЗИЛОВ,
независимый консультант,

В. НОВИКОВ,
старший научный сотрудник
Института прикладных экономических
исследований АНХ при Правительстве РФ

ОПЦИОНЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ В ТОПЛИВНО- ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ КОМПЛЕКСЕ

Хорошо известно, что “люди противятся переменам”, и это обстоятельство является серьезной проблемой для любого реформатора вне зависимости от того, какого рода реформы он проводит. Однако все же точнее говорить, что “хотя некоторые противятся переменам, некоторые их поддерживают”. Такой взгляд не только внушает больший оптимизм относительно возможностей реформирования, но и помогает представить реформу как *политическую задачу*, успех которой зависит от укрепления позиций недовольных существующим положением дел и ослабления оппозиции реформам¹. Именно политический аспект не позволяет сводить реформы к непосредственному воплощению в жизнь тех или иных экономических и этических идей, как бы ни было это неприятно для экономиста или моралиста. Даже реформаторски настроенный диктатор типа А. Пиночета не может проводить избранную политику без создания сложных механизмов компенсации потерь для различных групп населения².

В российском экономическом сообществе широко обсуждаются различные меры по стимулированию и развитию конкуренции. При этом как большинство авторов, так и лица, ответственные за экономический курс правительства, отдают приоритет средствам антимонопольной политики, нерыночным по своей природе, принудительным, ограничивающим частную собственность и свободу предпринимательства. В настоящей статье рассматривается альтернатива такому подходу. Она предполагает переход от административно-командных отношений в отдельных секторах экономики к рыночно-конкурентным за счет превращения обеспеченных публично-правовым принуждением льгот, которыми сегодня пользуются привилегированные экономические субъекты, в особые ликвидные активы, обращающиеся на вновь возникшем рынке специфических ценных бумаг.

Одной из сфер реформирования, где политический аспект особенно значим, является электроэнергетика, потребление услуг которой

¹ См.: Kelman S. Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government. Brookings Institution, 2005, а также: Kelman S. Changing Big Government Organizations: Easier than Meets the Eye? Kennedy School of Government, Working Paper No RWP04-026, July 2004 (http://www.ashinstitute.harvard.edu/Ash/Kelman_OP-02-04.pdf).

² См.: Edwards S., Lederman D. The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile. In: Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade. J. Bhagwati (ed.) The MIT Press, 2002.

стало неотъемлемой частью образа жизни подавляющего большинства населения. В таких случаях проведение реформы, предполагающей снижение или риск снижения привычного уровня жизни, едва ли возможно без создания специфических компенсационных механизмов и средств сокращения риска.

Оригинальный компенсационный механизм был предложен авторами Доклада рабочей группы по реформированию электроэнергетики при Государственном совете РФ “О единой государственной концепции реформирования электроэнергетики”³, выдвинувшими следующие принципы реформирования.

1. “Лица, осуществляющие строительство и ввод в эксплуатацию новых мощностей в генерации и передаче электроэнергии, должны иметь право самостоятельно на договорной основе определять все условия своих (в том числе будущих) отношений по вопросам использования новых мощностей с другими субъектами электроэнергетики, включая и цены контрактов. Государственное принуждение, регулирование и ценообразование при наличии таких договоров не применяются”.

2. “Необходимым условием реформирования электроэнергетики является перевод хозяйственных отношений из сферы административного регулирования в сферу гражданского права, снятие административных барьеров на пути инвестиций. Для этого необходимы гражданско-правовое оформление существующих неявных обязательств (сервитутов) и их привязка к существующим активам отрасли”.

Другими словами, речь идет о полномасштабном дерегулировании отрасли, в ходе которого основные заинтересованные стороны получают гарантии того, что все существующие перед ними обязательства будут выполняться, хотя и не появятся новые. При этом данные обязательства связываются с имеющимися в наличии активами и оформляются как обременения собственности. Сроком прекращения обязательств служит момент износа этих активов. С точки зрения политической экономии реформирования предлагаемая схема обладает рядом достоинств, которые отсутствуют у альтернативных механизмов компенсации.

Во-первых, обязательства предлагается формулировать в натуральном выражении, то есть непосредственно в виде предоставления тех же услуг на дореформенных условиях. Разумеется, здесь возникает непростая проблема фиксации существующих условий предоставления услуги, однако такой подход все же связан с меньшими конфликтами и ошибками по сравнению со схемой, согласно которой сначала рассчитывается потребляемый объем услуг, а затем на основе этого определяется денежная компенсация.

Во-вторых, в рамках предложенной схемы замена старой системы на новую происходит постепенно, и реализация всех мер по реформированию электроэнергетики (полный переход на договорные условия предоставления услуг) отодвигается на относительно длительный и трудно прогнозируемый индивидами срок. Как показывают работы по теории общественного выбора, такого рода подход по-

³См. http://www.libertarium.ru/files/1_en_kr/kr.zip.

зволяет снизить роль краткосрочного осознаваемого частного интереса в принятии решения о поддержке реформы⁴.

В-третьих, данный вариант реформирования не требует многоэтапных изменений механизмов регулирования, как это характерно для градуалистских реформ, а также изменения других видов регулирования, что составляет суть механизмов косвенной компенсации.

Перечисленные достоинства изложенного подхода позволяют трактовать его как универсальный способ компенсации изменений в регулировании, который может использоваться для реформирования не только электроэнергетики, но и других естественных монополий. Однако для этого необходимо конкретизировать как правовой механизм оформления существующих в настоящее время обязательств, так и их экономическое содержание. При этом с юридической точки зрения определенную сложность представляет выбор названия для компенсационного механизма, который был бы частноправовым, но воспроизводил бы основные перераспределительные черты теперешнего регулирования.

Авторы Доклада рабочей группы назвали этот механизм *сервитутом*, что достаточно точно отражает идею “привязки” обязательства к существующим активам, а не к людям. Но использование данного термина не вполне удачно в том смысле, что исторически сервитуты не предполагают наличия позитивных обязанностей у того, чья собственность стала объектом обременения. От владельца обремененного сервитутом актива требуется только, чтобы он не препятствовал владельцу сервитута, он не обязан предоставлять услуги последнему. В электроэнергетике ситуация противоположная — генерирующие компании обязаны производить электроэнергию и доставлять ее потребителям.

Поэтому мы предлагаем использовать другой термин — *опцион*, который подразумевает право-привилегию владельца опциона на покупку определенных активов по определенной цене в течение определенного срока. Конечно, данный термин также не совсем корректен ввиду того, что обычно опцион не предполагает “привязку” к активам. Однако история этого термина намного короче и его использование в несколько модифицированном виде не будет столь противоречить сложившейся практике, как применение термина “сервитут”. В настоящей статье мы рассмотрим, как могла бы быть реализована обсуждаемая идея в дерегулировании электроэнергетики.

Проблемы дерегулирования топливно-энергетического комплекса

Российский топливно-энергетический комплекс (ТЭК) обладает рядом специфических особенностей, создающих отдельные проблемы в аспекте реализации любых планов по его дерегулированию. Среди них приоритетными являются следующие:

— наличие нескольких уровней государственного регулирования цен, существование хозяйствующих субъектов, которые приобре-

⁴ См. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. СПб.: Экономическая школа, 2005, с. 242–246.

тают сырье по нерыночным, административно установленным ценам и реализуют произведенную продукцию также по регулируемым, нерыночным тарифам;

— критическая роль регулирования цен в энергетике с точки зрения финансового благополучия и даже самого существования некоторых экономических субъектов;

— наличие тесной взаимозависимости между государственным регулированием ТЭК и российской внешнеторговой политикой.

Рассмотрим их по порядку, указав, как эти особенности могли бы повлиять на работу механизма сервитутов.

Предприятия, одновременно покупающие и реализующие продукцию по регулируемым ценам. В ТЭК действует значительное количество экономических субъектов, чья продукция, согласно законодательству, продается по регулируемым ценам. Многие из них одновременно приобретают по регулируемым ценам основные виды сырья и полуфабрикатов, без использования которых их функционирование невозможно. Прежде всего это относится к генерирующим и сбытовым компаниям в электроэнергетике. Первые реализуют электроэнергию, а приобретают топливо, главным образом в виде природного газа, угля и мазута. Тарифы и на газ, и на электроэнергию устанавливаются Федеральной службой по тарифам. Сбытовые энергетические компании действуют в условиях, когда розничная цена электроэнергии регулируется одновременно с регулированием цен, существенно влияющих на уровень издержек энергосбытовых предприятий.

Значимость регулирования цен в аспекте финансового благополучия различных субъектов экономики. Одной из наиболее важных мер по государственному регулированию экономики России является поддержание внутренних цен на природный газ на уровне, существенно более низком, чем уровень цен на соседних рынках. Например, в Калининградской области газ отпускается населению по 822 руб.⁵ (это примерно 28,5 долл.) за тысячу кубометров, а при экспорте в Польшу та же самая тысяча кубометров реализуется уже по 70 долл. При фактически одинаковых затратах на добычу и транспортировку газ, поставляемый на экспорт, стоит в 2,4 раза дороже. При этом из 545 млрд. куб. м газа, добытых "Газпромом" в 2004 г., на экспорт было направлено только 193 млрд. куб. м, то есть около 35%. Примерный объем косвенных субсидий, получаемых российской экономикой благодаря заниженным ценам на газ, можно оценить путем вычитания внутренней цены из экспортной и умножения разности на внутренний объем потребления газа. При подобном расчете мы получаем сумму, чуть меньшую, чем 14,5 млрд. долл., или 406 млрд. руб.

О том, что эти субсидии колоссальны, свидетельствует сопоставление данной цифры с консолидированными финансовыми показателями РАО "ЕЭС России" — основного российского потребителя газа. В 2004 г. объем реализации его продукции составил 797 млрд. руб., налоговые платежи в консолидированный бюджет России — 105 млрд., чистая прибыль — 54 млрд. руб. Это означает, что даже среди самых

⁵ Приказ ФСТ от 3 декабря 2004 г. № 229-э/15. Приложение 3.

крупных российских предприятий есть такие, для которых объемы издержек и выгод, обусловленных государственным регулированием цен, сопоставимы с размером выручки и в несколько раз превышают размеры чистой прибыли. В данном случае либерализация регулируемых рынков означает немедленное и резкое изменение их структуры, вероятно, сопровождающееся уходом с рынка многих существующих ныне отраслевых лидеров.

Таможенная политика как способ государственного регулирования внутренних цен. Государственное регулирование в ТЭК тесно связано с таможенным внешнеторговым режимом, действующим в России. Существующие экспортные пошлины на нефть, мазут и природный газ имеют не столько фискальную, сколько регулятивную природу. Их цель состоит главным образом не в пополнении федерального бюджета, а в субсидировании находящихся в России энергоемких производств, поскольку те же самые доходы бюджета легко можно было бы получить в виде налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и акцизов на мазут. В этом случае данные товары облагались бы в момент производства, а не в момент вывоза за пределы России. Наличие экспортных пошлин на нефть и мазут препятствует достижению внутренними ценами уровня, сопоставимого с мировым. Таким образом, хотя государство официально и не устанавливает внутренние цены на подобные товары, фактически именно это оно и делает. При определенных допущениях внутренняя цена нефти и мазута может быть рассчитана по формуле:

$$ВЦ = \max (ЕЦ - РТ - ЭП; И),$$

где: *ВЦ* — внутренняя цена за 1 т; *ЕЦ* — цена за 1 т на европейском рынке; *РТ* — расходы на транспортировку 1 т нефти или мазута от точки, для которой рассчитывается внутренняя цена, до точки, где действует европейская цена; *ЭП* — экспортная пошлина, взимаемая с 1 т⁶; *И* — средние издержки на производство 1 т нефти или мазута соответственно.

Российское правительство регулярно повышает экспортные пошлины на нефтепродукты, что является причиной нарастающего разрыва в цене нефти и мазута на российских и западноевропейских рынках. Очевидно, данные меры ограничивают стимулы к добыче нефти и производству нефтепродуктов, одновременно создавая льготные условия для энергоемких производств. Поэтому мы считаем, что эффект от взимания экспортных пошлин на нефтепродукты аналогичен эффекту административного регулирования тарифов на газ.

Наличие подобных особенностей накладывает определенные, в первую очередь политико-экономические ограничения на возможности либерализации ТЭК. Например, очевидно, что единовременная либерализация внутренних цен на газ и отмена вывозных пошлин на нефть при сохранении государственного регулирования тарифов на электроэнергию вызовут крайнее недовольство всех хозяйствующих субъектов, действующих в энергетике, и могут стать причиной острого

⁶ Экспортная пошлина на нефть с 1 октября 2005 г. составляет 179,9 долл./т, на мазут с 27 октября 2005 г. — 71,9 долл./т.

кризиса в этой отрасли. И наоборот, либерализация тарифов на электроэнергию при продолжении политики заниженных внутренних цен на топливо и сохранении монопольных привилегий Федеральной сетевой компании, скорее всего, будет означать крупномасштабное перераспределение богатства в пользу руководителей этой компании за счет всех остальных субъектов экономики. Естественно, создание таких диспропорций не может быть целью либерализации ТЭК. Поэтому в настоящей работе мы предлагаем принципы либерализации, при которых свободное ценообразование вводится в топливном и энергетическом секторах параллельно, причем предусматриваются специальные меры, призванные в среднесрочной перспективе обеспечить неухудшение финансового благополучия для всех предприятий ТЭК и каждого из потребителей электроэнергии.

Возможный механизм использования опционов при либерализации ТЭК

Опционная схема дерегулирования ТЭК на примере рынков нефти, газа и мазута. Опционы на поставку нефти и газа могли бы быть положены в основание “опционной пирамиды”, обеспечив производителям электроэнергии возможность и впредь пользоваться дешевым топливом, но уже в рамках частноправовых отношений. Без этого механизма нельзя поддерживать нынешний уровень прибыльности и объем производства российских производителей электроэнергии.

Либерализация внутрироссийских рынков нефти, газа и мазута с использованием опционов могла бы включать следующие элементы.

1. Отмену государственного регулирования цен на газ. С момента его отмены цены на данный товар определяются исключительно договорами, контрактными соглашениями продавцов и покупателей.

2. Отмену экспортных пошлин на нефть и мазут, компенсированную одновременным повышением налога на добычу нефти и акциза на мазут, взимаемого в момент отпуска этого товара производителем⁷.

3. Составление закрытого списка следующих объектов: (а) расположенных в России заводов по производству мазута; (б) расположенных в России электростанций, работающих на газе или мазуте; (в) лицензий, выданных на добычу нефти на территории России; (г) лицензий, разрешающих добычу газа на территории России.

4. Публикация для каждого из объектов, названных в пункте 3, следующих сведений.

а) Для заводов по производству мазута: собственник завода; годовые объемы потребления нефти в разрезе по поставщикам с ука-

⁷ Очевидно, меры (1) и (2) означают рост цены бензина на внутрироссийском рынке и бьют по карману всех потребителей газа и нефтепродуктов за исключением предприятий электроэнергетики, для которых предлагается механизм компенсации. Необходимость компенсации для потребителей нефтепродуктов вне энергетики — отдельный вопрос. Мы полагаем, что лучшей формой такого возмещения могли бы стать определенные меры по снижению налогов и изменению структуры бюджетных расходов, хотя можно рассмотреть и вариант с выдачей опционов на бензин всем владельцам автотранспорта.

занием номеров лицензий, согласно которым была добыта нефть, поставленная данным поставщиком нефти на данный завод по производству мазута; годовые объемы отгрузки мазута на различные электростанции; цены, уплаченные собственником завода по производству мазута за купленную нефть; цены, уплаченные собственником электростанции, на которую был поставлен мазут, собственнику завода по производству мазута.

б) Для электростанций, работающих на газе или мазуте: собственник электростанции; годовые объемы потребления газа и мазута, полученных от разных поставщиков с указанием заводов, на которых был изготовлен приобретенный мазут, и номеров лицензий, согласно которым был добыт поставленный на электростанцию газ; цены, уплаченные разным поставщикам газа и мазута.

в) Для лицензий на добычу нефти: обладатель лицензии; годовые объемы нефти, добытой согласно данной лицензии и поставленной на различные заводы по производству мазута; цены на нефть, уплаченные собственником завода по производству мазута или покупателем-посредником обладателю данной лицензии.

г) Для лицензий на добычу газа: обладатель лицензии; годовые объемы газа, добытого согласно данной лицензии и поставленного на различные электростанции; цены, уплаченные собственником электростанции или посреднической организацией обладателю данной лицензии.

5. Законодательное признание следующих фактов.

а) Собственники заводов по производству мазута владеют опционами-колл, то есть правами требования на поставку нефти, продавцами которых считаются обладатели лицензий на добычу нефти. Цена исполнения по опционам соответствует цене, по которой собственник завода по производству мазута закупал нефть ранее. В качестве дат поставки по опционам берутся все первые числа месяцев, находящиеся в промежутке между началом данной реформы и датой, когда перестает действовать лицензия на добычу нефти, в качестве объемов поставки — объемы фактических поставок, осуществлявшихся данным обладателем лицензии на данный завод ранее.

б) Собственники электростанций, работающих на мазуте, обладают опционами-колл на поставку мазута, продавцами которых считаются собственники заводов по его производству. Цены исполнения, даты и объемы поставки определяются по аналогии с п. 5а.

в) Собственники электростанций, работающих на газе, владеют опционами-колл на поставку газа, продавцами которых являются обладатели лицензий на добычу газа. Цены исполнения, даты и объемы поставки определяются по аналогии с пунктом 5а.

Особенностью данной схемы (см. рис.) является то, что обязанности продавца опционов в этом случае лежат на собственниках определенных активов, будь то нефтеперерабатывающие заводы или лицензии на добычу полезных ископаемых. В классическом опционном контракте обязательства несет лицо, выпустившее опционы. Мы считаем классическую схему неоптимальной для подобной ситуации, поскольку предполагаем, что опционы, о которых идет речь, выпускают-

Функционирование ТЭК до и после реформы

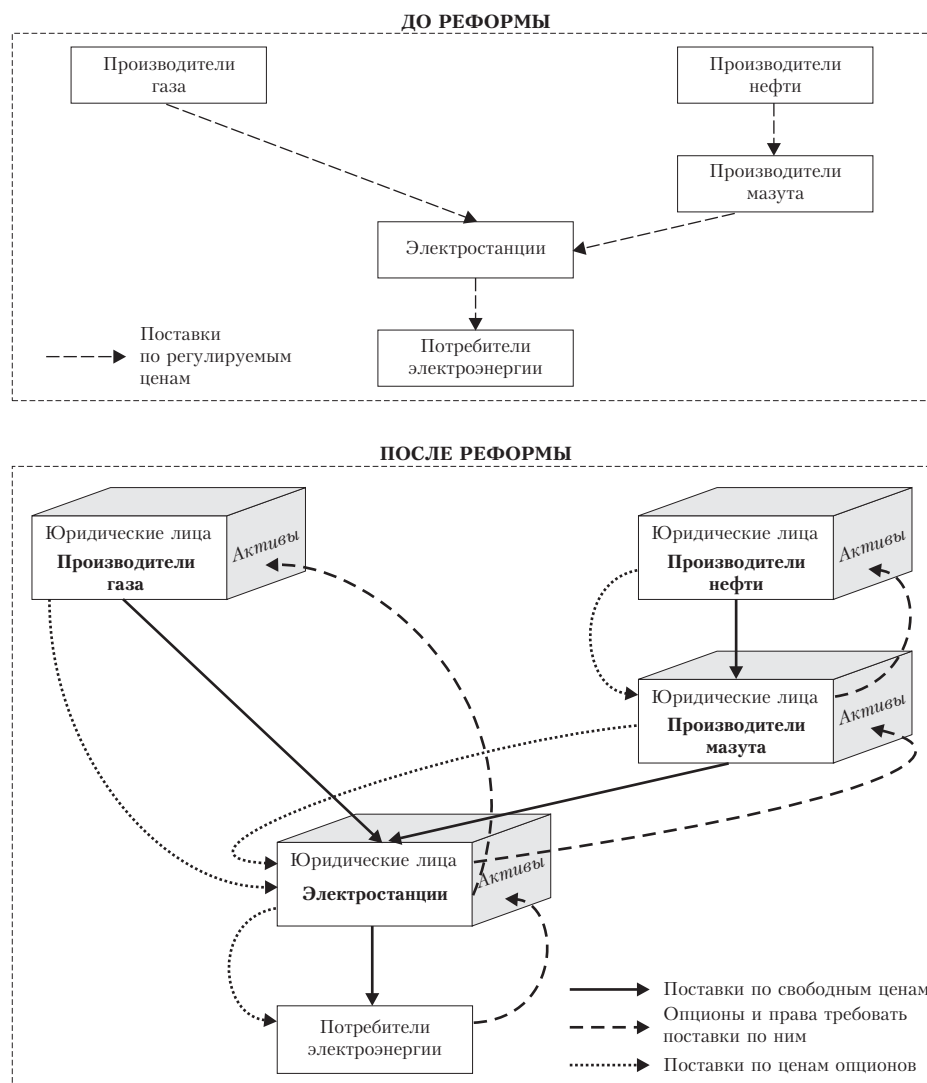


Рис.

ся на беспрецедентно длительные сроки и устанавливают обязательства на суммы в миллиарды долларов. В этих условиях продавец опционов имеет мощный экономический стимул уступить свои активы подставному лицу, а потом объявить о банкротстве и неспособности рассчитаться по опционам. Привязка обязательств по опционам к конкретным активам исключает такие риски.

Другой характерной чертой изложенной выше концепции является то, что активами, на которые ложится обременение опционами, предлагается сделать именно лицензии на добычу полезных ископаемых, а не какие-либо промышленные объекты типа буровых вышек. Высказывая такое предположение, мы исходим из гипотезы, что любой актив, обремененный обязательствами по опционам, в глазах собственника может иметь отрицательную ценность, а это — по-

тенциальная причина ускоренной амортизации или преждевременного разрушения данного актива.

Условно говоря, у нас есть нефтедобывающая компания, владеющая нефтяной вышкой NN, замена которой обошлась бы в 1 млрд. долл.; при этом собственник вышки NN обязан поставлять $\frac{2}{3}$ добываемой на ней нефти обладателю опционов по цене 20% мировой. Если из-за этих поставок по опционам нефтяная компания недополучает 2 млрд. долл. в год, то она материально заинтересована в том, чтобы сжечь вышку NN и построить вместо нее новую, уже не обремененную никакими обязательствами. Отказ же нефтяной или газовой компании от уже имеющейся лицензии на разработку месторождения в современных условиях представить трудно (а при отмене экспортных пошлин на нефть, газ и мазут — тем более).

Опционная схема дерегулирования применительно к электроэнергетике. Российские тепловые электростанции подобно заводам, производящим мазут, при опционной либерализации будут находиться в двойственных условиях. С одной стороны, они станут владельцами опционов на поставку топлива — газа и мазута — с ценой исполнения существенно ниже рыночной. С другой стороны, и на них самих будет лежать обязанность снабжать своих потребителей электроэнергией по тарифам, указанным в опционных контрактах, которые не зависят от цены электроэнергии на европейских рынках. Во многом такое положение сходно с тем, что существует сегодня. Однако нелишне напомнить и о серьезных отличиях.

1. В настоящее время принуждение топливных компаний к поставкам на электростанции дешевого топлива так же, как и принуждение владельцев электростанций к поставкам дешевой электроэнергии для своих потребителей, имеет публично-правовой статус. В случае опционной либерализации оно трансформируется в принуждение к выполнению договорных обязательств, что создает гораздо более гибкие и комфортные условия взаимодействия продавца и покупателя, оставляя возможность для различных взаимовыгодных соглашений и уступок (например, поставщик, обремененный опционом, может попытаться выкупить его у владельца).

2. Существующее административное регулирование цен и объемов поставок топлива и электроэнергии носит самовоспроизводящийся и расширяющийся характер. По мере роста объемов производства в ТЭК оно должно будет распространяться на все большее количество предприятий и все большие количественные объемы поставок. При опционной либерализации регулирование будет ограничено закрытым перечнем конкретных опционных контрактов и по мере завершения их сроков прекратится. Оно не будет распространяться на производителей и продавцов электроэнергии, которые выйдут на этот рынок в будущем.

3. Современная система государственного регулирования цен на топливо и электроэнергию в определенном смысле является произвольной и непредсказуемой, зависимой от аппаратного “веса” различных ведомств и лоббистских возможностей заинтересованных лиц. Опционная либерализация, напротив, предполагает четкую фиксацию поставщиков, потребителей, сроков, объемов и цен поставок топлива и

электроэнергии. Пересмотр этих параметров будет возможен исключительно в рамках частных соглашений покупателей и продавцов.

Отметим несколько особенностей, отличающих схему опционной либерализации рынка электроэнергии от вышеизложенного плана опционной либерализации рынков газа, нефти и мазута. Во-первых, помимо тепловых электростанций в России существуют ГЭС и АЭС, которые, очевидно, также должны быть обременены опционами на поставку дешевой электроэнергии, но при этом не имеют никакого отношения к рынкам газа и мазута. Во-вторых, есть определенные сложности с выявлением того, кто будет владельцем опционов на электроэнергию. Раздача опционов физическим лицам — простым потребителям электроэнергии — потребует значительных затрат и вызовет трудности в контроле за выполнением обязательств по опционам. Поэтому мы предлагаем передать опционы на поставки электроэнергии, потребляемой населением, в собственность органов местного самоуправления, муниципалитетов или муниципальных предприятий. Что же касается юридических лиц, то выдача опционов этой категории потребителей, вероятно, должна осуществляться на основании заявок, поданных ими, причем предприятия, желающие иметь опционы, должны указывать в своих заявках объемы и цены электроэнергии, ежегодно потреблявшейся ими ранее.

Опционная либерализация также в принципе может быть применена в сферах транспортировки газа, нефти и электроэнергии в той мере, в какой в них будет допущено частное предпринимательство.

Выгоды от использования опционов при дерегулировании электроэнергетики

Предложенная схема обладает рядом преимуществ с точки зрения как *политической экономики*, так и *экономической теории благосостояния*⁸.

Политэкономические выгоды от дерегулирования путем замены существующего регулирования опционами состоят прежде всего в том, что оно обеспечивает постепенность перехода к новым правилам: сложившиеся на момент реформы отношения без заметных изменений будут действовать в среднесрочной перспективе. Новые же правила хозяйственной жизни начинают превалировать только спустя длительное время.

Такие свойства схемы, как перспективность (отдаленность во времени последствий ее использования) и ориентация на критерий Парето-эффективности, делают предлагаемые изменения близкими к “конституционному выбору” в смысле теории общественного выбора. Иными словами, поведение индивида при анализе этих норм скорее можно считать выбором правил, чем игрой по определенным правилам. Дело

⁸ О теории благосостояния см.: Rothbard M. Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics. In: On Freedom and Free Enterprise: The Economics of Free Enterprise. Sennholz M. (ed.). Princeton, NJ, D. Van Nostrand, 1956 (<http://www.mises.org/rothbard/toward.pdf>).

в том, что при отдаленности во времени последствий выбора индивид затрудняется не только оценить будущую ценовую конъюнктуру на рынке электроэнергии, роль ее заменителей, значение поставок электроэнергии для поддержания благосостояния его домохозяйства, но ему даже непросто определить позицию на этом рынке: тот, кто был нетто-потребителем, может стать нетто-производителем. В подобной ситуации текущие эгоистические мотивы не будут довлеть над выбором, что позволит объективно обсуждать экономические и правовые проблемы, связанные с дерегулированием.

Каким образом предлагаемая схема может повысить *экономическую эффективность*? Конечно, экономическая эффективность не является единственным важным критерием при проведении экономической политики, но, вероятно, многие согласны с тем, что эффективность выступает серьезным аргументом в тех случаях, когда она не конфликтует с моральными и правовыми соображениями.

В исходной точке трансформация регулирования в опционы предполагает неухудшение положения всех заинтересованных экономических субъектов. Содержание отношений сохраняется, хотя и меняется их форма: с публично-правовой на частноправовую. Разумеется, здесь следует сделать оговорку, что речь идет только о существующих отношениях в связи с использованием имеющихся активов. Достаточно ли этого, чтобы говорить о неухудшении положения? На наш взгляд, достаточно. Ведь и в рамках современных отношений ни у кого нет позитивной обязанности создавать новые активы. Соответственно ошибочно полагать, что на момент начала реформы потребители обладали правом на привилегированное использование вновь создаваемых активов.

Однако трансформация регулирования в опционы не только не ухудшает положение индивидов, но и создает для них новые возможности, недоступные ранее. Так, регулирование может привести к тому, что издержки обременяемой стороны превысят выгоды стороны, являющейся бенефициаром обременения. Также существуют ситуации, когда бенефициар обременения получает от обременения меньшие выгоды в денежном выражении по сравнению с теми, которые мог бы получить другой бенефициар.

При сохранении государственного регулирования подобного рода ситуации могут разрешаться путем использования *“правила взвешенного подхода”* (“rule of reason”), которое требует при решении о применении/неприменении нормы закона учитывать соображения *“экономической эффективности”*. Однако у этого правила есть серьезные недостатки. Во-первых, оно предполагает возможность сравнения индивидуальных полезностей, во-вторых, — релятивизацию права — наличие у человека прав становится не безусловным и неотъемлемым, а зависящим от соображений общественной пользы. В-третьих, использование *“правила взвешенного подхода”* не вполне соответствует традициям континентальной правовой системы России, где возможности для судебного усмотрения и дискреции чиновников принято стремиться сводить к минимуму.

Использование опционов, как и *“правила взвешенного подхода”*, позволяет решить задачу обеспечения экономической эффективности,

но лишено присущих последнему недостатков. Прежде всего покупка-продажа опциона не связана со сравнением или сложением полезностей. Сделка происходит только тогда, когда она выгодна обеим ее сторонам. Кроме того, возникшие в результате реформы права становятся прочными — ни один субъект не может быть лишен этих прав без его согласия. Тем не менее экономический агент может продать опцион в любое удобное для него время. И, наконец, подобная схема исключает возможность коррупции, так как не предполагает использования судьями или чиновниками дискреционных полномочий.

* *
*

Итак, нами рассмотрены наиболее важные экономические и правовые особенности предлагаемой системы регулирования, а также соотношение предлагаемых идей с отдельными разработками в области политической экономии. Однако до сих пор остался неосвещенным практический вопрос о текущих возможностях использования опционов для дерегулирования электроэнергетики. На наш взгляд, такие возможности предоставляет начатая в 2005 г. работа по подготовке закона “О регулировании товаров и услуг общего экономического значения”, который должен заменить ныне действующий Федеральный закон “О естественных монополиях”.

Принципиальными новшествами законопроекта⁹, “открывающими путь” предлагаемому подходу, являются отказ от эксплицитной “привязки” к теории естественной монополии и признание роли социальных и политических причин регулирования. Если данные новшества будут реализованы, это будет означать, что государственное регулирование электроэнергетики станет ассоциироваться не со спорным вопросом о содержательности понятия “естественная монополия” (хотя данный вопрос весьма интересен для теоретических дискуссий), а с возможностью решения тех серьезных социальных и политических проблем, которые во всем мире порождаются естественно-монопольным регулированием. Хотя, конечно, при всех своих достоинствах трансформация регулирования в опционы является только одним из вероятных механизмов решения этих проблем, которые все еще нуждаются в признании и осмыслении.

⁹ Основные идеи проекта ФЗ были анонсированы на семинаре Центра стратегических разработок 27 октября 2005 г. (<http://www.fstrf.ru/discussion/concept>).