УДК 338 JEL H2, L94, P25, P28 DOI 10.26425/1816-4277-2023-11-135-146

Роль мезоинститутов в системе тарифного регулирования рынков энергетики и жилищно-коммунального хозяйства

Попов Николай Викторович

Ген. директор[1], аспирант[2]
ORCID: 0009-0001-0927-6607, e-mail: Popov.NV@lsrgroup.ru

[1]ООО «ЛСР. Энерго», г. Санкт-Петербург, Россия

[2]Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Аннотация

Статья направлена на расширение применимости понятия мезоинститутов на рынках естественных монополий в контексте новой институциональной экономической теории. В рамках рассматриваемого понятия мезоинститутов в статье дается оценка влияния данного уровня институциональной среды на эволюционное развитие рынков энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), в том числе с использованием современных подходов к цифровизации. В первой части данной статьи автором описаны теоретические основы мезоинституциональной среды применительно к рынкам энергетики и ЖКХ, даны определение понятия мезоинституциональной среды и границы его применения на указанных рынках, подробно проанализированы различия в целевых установках мезо- и макроинститутов. Теоретическая часть статьи дополняется рассмотрением подходов А.Е. Шаститко применительно к рынкам энергетики и ЖКХ и описывает гипотезу решения конфликта между макро- и мезоинститутами в рамках реализации механизмов регулирования рынков. В продолжении первой части статьи дается анализ механизмов регулирования рынков энергетики и ЖКХ, в том числе описываются инструменты рыночного влияния мезоинститутов и проблема соблюдения баланса интересов участников рынка при реализации этих механизмов регулирования. В завершении статьи автор предлагает концепцию совершенствования рыночных механизмов с помощью стратегии развития мезоинститутов, которая призвана разрешить проблему соблюдения баланса интересов участников рынка и создать предпосылки для формирования новой, более совершенной институциональной среды на рынках энергетики и ЖКХ.

Ключевые слова

Мезоинституты, тарифное регулирование, цифровизация, экономическая теория, рынок энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), региональная экономика, институциональная среда

Для цитирования: Попов Н.В. Роль мезоинститутов в системе тарифного регулирования рынков энергетики и жилищно-коммунального хозяйства//Вестник университета. 2023. № 11. С. 135–146.

© Попов Н.В., 2023.

Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

The role of meso-institutions in the system of tariff regulation of energy and housing and public utilities markets

Nikolai V. Popov

Chief Executive Officer[1], Postgraduate Student[2]
ORCID: 0009-0001-0927-6607, e-mail: Popov.NV@lsrgroup.ru

[1]LLC LSR. Energo, St. Petersburg, Russia

[2]St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia

Abstract

This article is aimed at expanding the applicability of meso-institutional concept in the markets of natural monopolies in the context of a new institutional economic theory. Within the framework of the considered concept the impact of the institutional environment level on evolutionary development of energy and housing and public utilities markets is evaluated alongside with modern approaches of digitalisation. In the first part of the current article the author describes theoretical foundations of the meso-institutional environment concept in respect to the energy and housing and public utilities markets. The definition of the concept and its usage domain are given. Besides, the goals difference of meso- and macro-institutions are analysed in detail. The theoretical part also covers approaches of A.E. Shastitko applied to the energy and housing and public utilities markets. Moreover, the hypothesis of conflict resolution between macro- and meso-institutions is described in framework of markets regulation mechanisms. Also, the regulation mechanisms of the two markets are analysed, including market power instruments of meso-institutions. In addition, the article covers the problem of maintaining a balance of market participants' interests through these mechanisms. In conclusion, the author offers the concept of improving market mechanisms with the help of the meso-institutional development strategy. It is designed to solve the problem of maintaining a balance of market participants' interests and predetermine the formation of a new improved institutional environment in the energy and housing and public utilities markets.

Keywords

Meso-institutions, tariff regulation, digitalisation, economic theory, energy and housing and public utilities market, regional economy, institutional environment

For citation: Popov N.V. (2023) The role of meso-institutions in the system of tariff regulation of energy and housing and public utilities markets. *Vestnik universiteta*, no. 11, pp. 135–146.

© Popov N.V., 2023.
This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы в научный оборот ведущих исследователей по экономической теории все больше входит понятие мезоинституциональной среды [1]. Это понятие анализируется с различных сторон, но основное внимание к данному уровню институциональной среды обусловлено очевидным пробелом и недостатком взаимосвязи между направляемыми потоками формальных правил «сверху» от макроинститутов и неформальными правилами «снизу» от микроинститутов [2–5]. Данный вопрос является одной из основных проблем, рассматриваемых в статье. Формирование и эволюция мезоинститутов призваны закрыть этот пробел и дать возможность регулируемым рынкам и их участникам открыть новые возможности для развития [6–7] .

Ввиду системной экономической значимости рынков энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) автор считает актуальным и необходимым провести анализ роли мезоинститутов на этих рынках и дополнить имеющуюся дискуссию относительно значимости понятия мезоинституционального уровня в экономической теории с учетом прикладных последствий работы институтов этого уровня.

Целью данной статьи является выбор оптимального способа эволюции мезоинституциональной среды для соблюдения баланса интересов участников рынка энергетики и ЖКХ. В рамках достижения цели к задачам данной статьи будут относиться:

– теоретическое обоснование необходимости совершенствования институциональных механизмов регулирования рынков;

– описание существующих механизмов регулирования с определением ключевой проблемы соблюдения баланса интересов участников рынка;

– поиск возможностей по совершенствованию рыночных механизмов с помощью разработки стратегии развития мезоинтитутов.

Структура данной статьи будет состоять из трех разделов и строиться по принципу последовательного решения вышеуказанных задач для достижения поставленной в статье цели. В завершение автор обозначит направление дальнейших исследований по данной теме и ответит на один из ключевых вопросов данной статьи: как институциональной среде найти баланс интересов между участниками рынка энергетики и ЖКХ?

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕЗОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К РЫНКУ ЭНЕРГЕТИКИ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

ОПИСАНИЕ ПОНЯТИЯ МЕЗОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ НА РЫНКАХ ЭНЕРГЕТИКИ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В фокусе данной статьи будут анализироваться региональные рынки энергетики и ЖКХ, а именно:

– рынки по передаче электроэнергии территориальными сетевыми организациями;
– рынок сбытовых организаций по продаже электроэнергии;
– рынки теплоснабжения;
– рынок водоснабжения и водоотведения;
– рынок по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО);
– рынок по передаче газа по газораспределительным сетям.

По мнению автора, именно на данных рынках роль мезоинститутов особенно важна, что на практике подтверждает основные положения, выдвинутые экономистами в поддержку исследований мезоэкономики как отдельного направления экономической теории [8–10].

Общим признаком, по которому в одну группу для анализа на предмет значимости мезоинститутов на их развитие были выбраны именно эти рынки, является установление конечных цен (тарифов) на услуги, оказываемые организациями-участниками, одной институциональной единицей – региональным органом цен (тарифов). Именно этим региональным органом власти утверждаются такие основные параметры деятельности микроэкономических агентов, как фонд оплаты труда, расходы на капитальные вложения в реновацию основных средств, натуральные показатели деятельности (плановое количество отпущенной продукции) и т.д. В общем, можно сказать, что мезоинститут в лице регионального органа регулирования цен (тарифов) оказывает прямое влияние на все ценовые параметры работы

подведомственных рынков и их участников. Он определяет как плановые показатели одной конкретно взятой организации, так и общие параметры работы регулируемых рынков мезоуровня.

Кроме того, на все перечисленные рынки имеет прямое влияние еще одна группа мезоинститутов – отраслевые органы власти в лице профильных комитетов региональных правительств (например, комитеты по энергетике и ЖКХ, комитеты по инженерному обеспечению и пр.). Эти институты формируют региональную политику в части разработки перспективных схем развития рынков: разрабатывают и утверждают схемы и программы перспективного развития в электроэнергетике, схемы теплоснабжения, схемы водоснабжения и водоотведения, а также схемы по обращению с ТКО – документы, которые по существу определяют направление развития рынков, динамику привлечения инвестиций в них в соответствии с потребностями общества и региональных экономик. Кроме всего этого данные отраслевые мезоинституты определяют приоритеты по выделению субсидий на поддержку своих курируемых рынков (на обновление основных фондов), определяют и утверждают нормативы использования услуг в отсутствие приборов учета или способов объективного исчисления объема потребленных услуг.

Помимо описанных двух мезоинститутов есть и третья группа, которая формируется по принципу источника финансов для покрытия разницы между льготными тарифами для населения и экономически обоснованными ценами (тарифами), утверждаемыми региональными регуляторами. В случае с рынками теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения таким институтом выступают комитеты по финансам региональных органов исполнительной власти как контролеры за бюджетными расходами. В случае с описанными рынками существует понятие межтарифной разницы (разность экономически обоснованных тарифов и льготных тарифов для населения), которая компенсируется из бюджета в адрес участников рынка. В случае с рынком по передаче электроэнергии такой институциональной группой выступают крупные промышленные предприятия, объединенные в региональные советы потребителей электроэнергии. Данная группа финансирует разницу между тарифами путем перекрестного субсидирования (за счет повышенного тарифа на электроэнергию компенсируются льготные тарифы для населения). Совершенно рациональной представляется цель описанных институтов при участии в процессе эволюции рынка – минимизация финансовых расходов на субсидирование тарифов для населения.

Эти три группы мезоинститутов в кооперации друг с другом формируют и определяют вектор развития регулируемых рынков, поэтому значимость анализа данного уровня институциональной среды является очевидной.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЗО- И МАКРОИНСТИТУТОВ НА РЫНКАХ ЭНЕРГЕТИКИ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА. РАЗНОНАПРАВЛЕННОСТЬ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЙ

После определения общего понимания мезоинституциональной среды на рынках энергетики и ЖКХ необходимо описать ее роль в процессе движения «сверху» законодательных норм и правил макроуровня до конечных пользователей – регулируемых организаций микроуровня [11].

Здесь стоит сделать небольшое отступление в сторону описания системы взаимодействия институтов в макросреде. Так же, как и на мезоинституциональном уровне, на макроуровне есть три основные группы акторов, определяющих общую макрополитику по регулированию рынков энергетики и ЖКХ. В Российской Федерации (далее – РФ) эти группы представлены, с одной стороны, Федеральной антимонопольной службой России (далее – ФАС) и Министерством экономического развития РФ, а с другой – отраслевыми федеральными органами власти в лице Министерства энергетики РФ (далее – Минэнерго РФ), Министерства строительства и ЖКХ РФ и Министерства природных ресурсов и экологии РФ. По аналогии с мезосредой Министерство финансов РФ утверждает и контролирует лимиты по финансированию основных проектов в сфере энергетики и ЖКХ. Их функциональное наполнение схоже с институтами мезоуровня, но со своими особенностями: помимо определения и курирования общей для страны государственной политики на обозначенных рынках они обладают законодательной инициативой и функцией по предложению и разработке отраслевых законов и норм. Эта важнейшая нормотворческая функция и является основой формирования общей институциональной среды на рассматриваемых рынках (по определению основой формирования регулируемой среды для рынков естественных монополий является законодательная база, утверждающая принципы ценообразования и формирования технической политики развития рынков).

Кроме того, макроинститут в лице ФАС России имеет функцию арбитража в случае наличия разногласий между мезоинститутами и регулируемыми организациями микроуровня, что придает данному органу досудебные функции разрешения ценовых споров.

На макроуровне особенно очевидны различия и некоторые противоречия в приоритетах институциональных групп. Основными целями деятельности ФАС являются: продвижение антимонопольных норм и правил, повышение конкуренции и контроль за предельными индексами роста платы граждан за коммунальные услуги (недопущение их превышения). Цели отраслевых федеральных ведомств – модернизация изношенной инфраструктуры (рост расходов на инвестиционные программы участников рынка), повышение объема инвестиций в курируемые сферы (усиление привлекательности рынков для привлечения средств в новые проекты), а также конечное повышение безопасности работы инженерной инфраструктуры, рост ее энергоэффективности.

Очевидно, что на первых этапах осуществления капитальных вложений в обновление инженерной инфраструктуры со стороны текущих игроков рынка без роста тарифов (платежей со стороны потребителей) обойтись затруднительно. В этой связи и возникает очевидный конфликт интересов, когда отраслевые институты всячески выступают за рост конечных цен и повышенные государственные расходы в курируемые сферы, а ФАС и Министерство финансов противостоят данным усилиям. Это лишь один из наиболее очевидных примеров разбалансировки интересов на макроуровне. Описанные противоречия усиливаются группами влияния с противоположными интересами – крупными потребителями и производителями (сетевыми организациями). В случае с монопольными рынками власть последних существенно выше по своей природе (естественномонопольная), а роль институтов как раз и заключается в выравнивании рыночной власти игроков рынка. Как мы увидим далее в данной статье, именно с этим существуют значительные проблемы, которые могут быть решены преимущественно на мезоинституциональном уровне [12; 13].

Помимо различных целевых ориентиров на уровне макроинститутов рассмотрим вопросы взаимодействия между макро- и мезоинститутами на предмет наличия подобных противоречий. Мезоинституты, являясь по большей части органами региональных правительств, имеют своей целью реализовывать региональную политику и приоритеты в достижении баланса интересов на региональном уровне. К числу основных приоритетов на региональном уровне можно отнести:

– финансовую устойчивость региональной казны (бюджета);
– обеспечение социальной защищенности граждан (обеспечение доступности тарифов для населения);
– стабильность и надежность оказания коммунальных услуг;
– обеспечение занятости и снижение безработицы в регионе (в данных сферах экономики).

На первый взгляд, данные приоритеты абсолютно коррелируют с основными целями федеральных органов исполнительной власти при реализации политики на рынках энергетики и ЖКХ. Однако если проанализировать каждый из приоритетов чуть глубже, то становится ясна противоречивость целеполагания.

К примеру, финансовая устойчивость региональной казны в контексте рынков энергетики и ЖКХ зависит от следующих факторов:

1) уровня и динамики межтарифной разницы;
2) уровня конечных тарифов для промышленности (инвестиционной привлекательности региона);
3) объема бюджетного финансирования региональных программ по обновлению основных фондов энергетики и ЖКХ (через отраслевые программы, концессии, субсидии).

Макроинституты устанавливают предельные индексы роста платы граждан, исходя из собственных приоритетов и расчетов, при этом негативные бюджетные последствия для регионов для них второстепенны (на основании законодательно утвержденных актов). То же самое касается целей и задач в части реализации политики по передаче в концессии систем ЖКХ, находящихся в государственной собственности и эксплуатируемых различными государственными учреждениями: государственным унитарным предприятием, муниципальным унитарным предприятием и т.д. Перед регионами были поставлены конкретные цели по заключению концессий в рассматриваемых сферах, однако не был принят в расчет фактор инвестиционной привлекательности передаваемого в концессию имущества. Зачастую региональные органы власти вынуждены были создавать государственные организации для поддержания стабильности работы систем жизнеобеспечения. Для того чтобы какая-либо система ЖКХ была привлекательна для потенциальных инвесторов (концессионеров), необходимо обеспечить соответствующий уровень

доходности от эксплуатации данного имущества. С учетом ограничения роста тарифов для населения рост тарифов может быть компенсирован двумя способами: либо межтарифной разницей (региональным бюджетом), либо перекрестным субсидированием со стороны промышленности (ухудшением инвестиционного климата региона в целом). Как видим, что в первом, что во втором случаях финансовое бремя по реализации макрополитики ложится на региональные институты.

Как показывает данный пример, ввиду недостатка учета мезоаспекта в целеполагании система реализации политики «сверху» от макроуровня до микросреды претерпевает существенные искажения и не реализуется в изначально заданном направлении вследствие ее противоречий на региональном уровне.

РАССМОТРЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ А.Е. ШАСТИТКО ПРИМЕНИТЕЛЬНО К РЫНКАМ ЭНЕРГЕТИКИ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Как абсолютно верно отмечено в статье А.Е. Шаститко, «одна из структурных альтернатив развития концептуального ядра нового институционализма – уточнение характеристик институциональной среды» [14, с. 21]. Одна из задач данной статьи – очертить рамки мезоинституциональной среды применительно к рынкам энергетики и ЖКХ и подчеркнуть роль данного уровня в реализации общих правил, заданных на макроуровне.

Изложенное выше убеждает в том, что целеполагание на макроуровне зачастую противоречит приоритетам мезоуровня и не соответствует потребностям участников микросреды. В этой связи разумно рассмотреть альтернативы по решению задачи согласованности движения инициатив по развитию рынков как «сверху» (реализация государственной политики макроуровня), так и «снизу» (улучшение условий ведения бизнеса, доступности и роста качества услуг для потребителей). В рамках теории, рассматриваемой К. Менардом [15–16] и развиваемой А.Е. Шаститко, понимание важной роли мезоинститутов позволит сместить основное внимание экономистов от конкретизации рамочных правил к конкретным механизмам реализации развития рынков. В контексте рынков энергетики и ЖКХ в качестве таких механизмов мы можем рассматривать следующие:

1) конкретные процессы (процедуры) по расчету и установлению цен (тарифов) для участников рынка;

2) процесс заключения концессионных соглашений, включая процесс отбора потенциальных участников, формирование целевых параметров концессий (прогнозирование конечных целей по итогам реализации концессий);

3) механизм выделения субсидий и принципы их распределения между участниками рынка.

Обобщая, можно сказать, что под механизмами реализации институциональной политики понимаются конкретные функциональные действия мезоинститутов, реализующие регулирование рынков и формирующие мезосреду для ее участников. От эффективности и качества этих процессов зависит эффективность всей среды и качество связи между макро- и микросредой. Иными словами, от аналитических и функциональных способностей институтов мезоуровня зависит динамика развития этих рынков, скорость внедрения инноваций и повышение эффективности всей среды в целом [17].

Таким образом, задача данной статьи уточняется и сводится к обоснованию необходимости и поиска способов улучшения работы механизмов реализации рамочной политики мезоинтститутами для повышения эффективности работы регулируемых рынков в целом [18].

МЕХАНИЗМЫ РАБОТЫ МЕЗОИНСТИТУТОВ НА РЫНКАХ ЭНЕРГЕТИКИ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

ИНСТРУМЕНТЫ РЫНОЧНОГО ВЛИЯНИЯ МЕЗОИНСТИТУТОВ

Как было описано в первой части статьи, значимость влияния мезосреды на рынки энергетики и ЖКХ трудно переоценить. Для дополнительного обоснования данного тезиса необходимо более подробно остановиться на описании инструментов влияния этих институтов на рынки. Основными функциями мезоинститутов на рынках энергетики и ЖКХ являются четыре функции.

1. Утверждение тарифов и инвестиционных программ для ресурсоснабжающих организаций. Эта функция определяет все основные стоимостные и натуральные параметры деятельности каждого участника рынка. Регулятором утверждаются плановые расходы организаций (например, производственные расходы

на обслуживание котельного и насосного оборудования), балансовые показатели производства. Так, на рынке теплоснабжения к таким натуральным показателям относятся, в частности, отпуск тепловой энергии и потери при ее передаче в сетях (в Гкал) в помесячном, полугодовом и годовом выражениях. Также по итогам регулируемого периода анализируются и утверждаются отклонения фактических показателей деятельности предприятия от плановых величин, разность добавляется или вычитается в будущем периоде регулирования.

Функция по утверждению инвестиционных программ призвана прогнозировать и контролировать реализацию процесса обновления изношенных систем инженерного обеспечения. При этом ежегодный объем инвестиций, который должна потратить и вернуть регулируемая организация, определяется также через тарифные решения. Каждая инвестиционная программа имеет своей целью улучшение технических параметров работы систем энергетики и ЖКХ (сокращение потерь в сетях, снижение износа и количества аварий, экономия топлива и электроэнергии при производстве коммунальных ресурсов). Инвестиционные программы согласуются и утверждаются кооперацией из нескольких мезоинститутов (профильными отраслевыми комитетами, комитетом по тарифам и комитетом по финансам). Рост тарифов при этом должен быть умеренным, а финансовая нагрузка на региональный бюджет через рост межтарифной разницы должна быть оправданной (реконструируемая система должна быть системно значимой и требовать участия бюджетных средств для обеспечения населения жизненно важными ресурсами).

2. Выделение субсидий на компенсацию разницы между льготными и экономически обоснованными тарифами. Данная функция позволяет органам исполнительной власти поддерживать динамику индексации тарифов для населения в рамках устанавливаемого ФАС предельного индекса роста платы граждан. Благодаря субсидиям можно сгладить, например, рыночный рост цен на энергоресурсы при производстве тепловой энергии (цены на уголь, мазут и другие виды топлива, необходимые для негазифицированных котельных), а также профинансировать возврат инвестированных средств организациями по концессионным соглашениям и утвержденным инвестиционным программам. Регулируя уровень субсидий тарифов по конкретным муниципальным образованиям, возможно влиять на уровень располагаемых доходов населения, особенно помогая наиболее бедным муниципалитетам. Благодаря этому возможно обеспечивать лучшую социальную защищенность в муниципалитетах с низким уровнем дохода и снижать негативные последствия от миграции населения в более благополучные районы/регионы. При этом важно осознавать бюджетные ограничения в этой сфере и приоритеты комитетов финансов по оптимизации бюджетных трат.

3. Утверждение территориальных схем планирования (схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, схем и программ перспективного развития электроэнергетики, схем по обращению с ТКО). Говоря об этом инструменте, важно отметить, что он реализуется несколько по-разному в больших агломерациях (с населением более 500 тыс. чел.) и в меньших городах. В больших городах разработка и согласование таких схем сопряжена с учетом существенно больших объемов информации, чем в небольших поселениях, а также с привлечением различных экспертных групп (в том числе крупных потребителей). Кроме того, в больших городах требуется производить согласование схем с федеральными органами исполнительной власти (например, с Минэнерго РФ). Таким образом, в реализацию этой функции в больших городах вовлечены также макроинституты.

Сама по себе функция критически важна как инструмент долгосрочного планирования всеми участниками рынка (производителями, потребителями, иными интересантами). В схемах на ближайшие 10 лет отражаются перспективные зоны спроса на ресурсы, уровни износа текущих систем, программы по их реконструкции и замене, приоритеты в технологическом развитии рынков, прогноз объемов используемого топлива и иной важной для связанных рынков информации.

4. Утверждение нормативов потребления ресурсов. Мезоинституты ежегодно законодательно обязаны анализировать и обновлять средние уровни потребления домохозяйствами коммунальных ресурсов. Нормативы потребления оказывают существенное влияние на объемы, производимые монополистами в тех местах, где нет приборов учета потребления, а также там, где показания по имеющимся приборам учета не передаются по различным причинам (рассеянность потребителей, невыгодность передачи показаний). Безучетное потребление обычно характерно для наиболее удаленных и малочисленных домовладений, там, где невыгодна установка приборов учета, а также в случае, когда невозможно измерить индивидуальный объем потребления услуги (например, рынок по обращению с ТКО).

Таким образом, утверждение нормативов потребления особенно важно для прогнозирования объемов производимых ресурсов, на что ориентируются организации при прогнозировании своих моделей окупаемости инвестиций, а также при разработке производственных программ обновления основных средств.

В фокусе данной статьи наибольший интерес для автора представляет функция по утверждению тарифов для участников рынка, так как именно она определяет ключевые показатели хозяйственной деятельности и через нее реализуются измеримые в денежном выражении приоритеты мезоинституциональной политики. Данную функцию далее предлагается рассмотреть более подробно через призму прикладных механизмов ее реализации и проанализировать возможности ее совершенствования.

ПРОБЛЕМА СОБЛЮДЕНИЯ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБОРОТА ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ЦЕН (ТАРИФОВ) НА РЫНКАХ ЭНЕРГЕТИКИ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Перед тем как перейти к анализу перспектив по совершенствованию описанных механизмов реализации мезоинституциональной политики по регулированию тарифов на рынках энергетики и ЖКХ, необходимо обозначить проблему соблюдения интересов участников рынка, так как именно ее решение будет основной задачей завершающей части данной статьи.

Основные группы заинтересованных сторон на рынках энергетики и ЖКХ – это потребители, производители и региональные государственные органы (описанные ранее). Конфликт интересов потребителей и производителей понятен. С учетом концепции рационального поведения каждый из них стремится максимизировать свою функцию полезности: потребитель – получить необходимый товар или услугу по наименьшей цене, а производитель – продать товар или услугу с максимально возможной премией. В этой ситуации цель регулятора в лице комитета по тарифам сводится к утверждению такой цены, которая бы позволила, с одной стороны, получать приемлемую добавленную стоимость производителям, а с другой – не стимулировать потребителя к уходу от централизованных систем энергетики и ЖКХ. Решение данной проблемы требует наличия довольно развитого аналитического инструментария [19; 20].

Обозначенный конфликт интересов разрешить было бы существенно проще, если бы в него не была добавлена третья сторона – сами мезоинституты в лице регионального бюджета. Региональный бюджет, субсидируя тарифы для населения, невольно становится заложником этого конфликта. Как потребитель, так и производитель заинтересованы в росте бюджетных расходов на субсидирование тарифов. Первые получают более низкие стоимости необходимых для жизнеобеспечения услуг, вторые – государственные гарантии по оплате хотя бы части собственных расходов на производство этих услуг. Бюджет же имеет свои, в том числе законодательно установленные ограничения. Кроме того, задачей регионов является повышение эффективности использования бюджетных средств, а это на деле означает цель по минимизации расходов на субсидирование тарифов, так как это субсидирование обычно не имеет адресности, а распределяется на всех жителей (вне зависимости от платежеспособности). Именно поэтому рациональным представляется переход от общего субсидирования тарифов к адресному субсидированию расходов на коммунальные услуги индивидуумов. Однако макроинституциональная среда на законодательном уровне не позволяет индексировать тарифы для населения персонализировано.

Таким образом, задачей органа регулирования цен тарифов является достижение баланса интересов между потребителями, производителями и бюджетными расходами региона. Решение этой задачи требует кардинального совершенствования механизмов реализации мезоинституциональной тарифной политики, например с помощью цифровизации функций тарифного регулирования.

ВОЗМОЖНОСТИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЫНОЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ С ПОМОЩЬЮ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕЗОИНТИТУТОВ

Анализ возможности совершенствования механизмов реализации мезоинституциональной политики тарифного регулирования на рынках энергетики и ЖКХ необходимо начать с определения того, что является измерителями эффективности – критериев эффективности работы мезоинститутов в сфере тарифного регулирования.

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ МЕЗОИНСТИТУТОВ

Критерии эффективности тарифной политики регионов можно условно разделить на две группы: прямые и косвенные.

Под прямыми мы будем понимать критерии, которые отражают устойчивость и развитость участников рынка (как в материальном смысле, так и в техническом), под косвенными – критерии второго порядка, которые отражают влияние тарифного регулирования на смежные, сопутствующие рынки.

К прямым критериям можно отнести:

– финансовые показатели деятельности организаций-участников рынка (выручка EBITDA (англ. earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation – реальная прибыль компании без поправок на факторы, не касающиеся операционной деятельности), уровень чистых активов, доля расходов на топливные ресурсы в общей себестоимости производства, количество банкротств и т.д.);

– технические показатели состояния основных фондов отрасли (показатель износа оборудования, аварийность, уровень потерь ресурсов при их передаче и т.д.);

– уровень межтарифной разницы;

– доля инвестиционных затрат в необходимой валовой выручке;

– доля расходов на оплату коммунальных услуг от средних доходов домохозяйств;

– уровень просроченной дебиторской задолженности по оплате услуг домохозяйствами перед участниками рынка;

– уровень ежегодных инвестиций в сферу ЖКХ региона (за счет как тарифных источников, так и нетарифных).

Стоит отметить, что наиболее показательные выводы об эффективности тарифного регулирования можно сделать на основе прямых критериев при отслеживании этих показателей в динамике (как минимум на протяжении трех-пяти лет).

К косвенным же критериям относятся:

– доля затрат на коммунальные услуги в себестоимости товаров и услуг системообразующих отраслей экономики региона;

– соотношение уровня дефицита регионального бюджета к доле расходов бюджета на компенсацию межтарифной разницы;

– уровень оплаты труда производственного и управленческого персонала в коммунальной сфере относительно среднего по региону;

– количество концессионных соглашений, заключенных в сфере ЖКХ региона;

– уровень дебиторской задолженности предприятий сферы ЖКХ перед поставщиками ресурсов (топлива, электроэнергии).

Косвенные критерии не всегда показательны с точки зрения оценки эффективности работы мезоинститутов, однако зачастую они могут дополнить анализ и вывести важные зависимости от проводимой тарифной политики, влияющей на рост экономики региона.

С учетом текущих регуляторных условий по утверждению тарифов и их составляющих со стороны мезоинститутов решаемой представляется задача по повышению эффективности регулирования с помощью моделирования тарифных последствий посредством цифровых инструментов.

ЦИФРОВОЕ РАЗВИТИЕ МЕЗОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ

Именно цифровизации процессов взаимодействия государства и бизнеса сегодня отводится особое место в повышении эффективности работы всей экономики. С учетом выводов, изложенных в первой и второй частях данной статьи, можно сказать, что цифровизация подходов мезоинститутов к тарифному регулированию может стать одним из ключевых способов повышения эффективности сферы энергетики и ЖКХ и, как следствие, всей региональной экономики.

Внедрение цифровых инструментов в тарифное регулирование можно проводить постепенно:

– на первом этапе оцифровка простейших, рутинных процессов тарифного регулирования (математические операции, совершаемые вручную, либо же допускающие возможность ручного изменения данных);

– на основе оцифрованных простейших операций появится возможность строить среднесрочные и долгосрочные модели тарифного регулирования (например, задать целевой уровень межтарифной разницы, установить предельный уровень индексации экономически обоснованных тарифов);

– после реализации возможности моделирования рынков с помощью автоматизированных систем реализуемой представляется задача формирования социально-экономической политики региона с учетом различий в показателях уровня жизни муниципальных образований (например, на основе данных

об уровне доходов домохозяйств на определенной территории возможно перераспределять субсидии адресно и повышать таким образом эффективность государственных расходов, системно помогая тем, кто в этом реально нуждается, и улучшая показатели располагаемых населением доходов в наиболее бедных поселениях региона).

Как видно из описанного случая, цифровое развитие мезоинститутов на примере регионального рынка энергетики и ЖКХ способно помочь решать амбициозные задачи по повышению эффективности государственных расходов, а также по улучшению жизни конкретно взятой категории людей на определенной территории. Нет сомнений в том, что цифровизация позволяет расширить аналитический инструментарий пользователя, а в случае использования на уровне мезоинститутов эффект от ее внедрения усиливается кратно. С учетом того, что подходы (нормативная среда) к тарифному регулированию на территории РФ утверждаются единообразно для регионов, успешная апробация и внедрение цифровых инструментов в одном из регионов позволит масштабировать их использование на всей территории страны, что во много раз повышает значимость и необходимость разработки и внедрения комплексных подходов к цифровизации тарифного регулирования на мезоинституциональном уровне.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДПОСЫЛОК ДЛЯ РАЗВИТИЯ НОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ НА МЕЗОУРОВНЕ

Из предыдущих разделов статьи понятно, что мезоинституты на примере региональных рынков энергетики и ЖКХ оказывают наибольшее воздействие на эволюцию регуляторной среды. Под влиянием цифровизации становятся все более прозрачными рутинные операции с данными, исключается возможность подлога данных, так как они сверяются с данными из официальных источников, либо же проверяются с использованием нескольких источников информации. При системной прозрачности данных и заданных условиях целевой модели тарифного регулирования (к примеру, при заданном условии определенного процента расходов на оплату коммунальных услуг в общих располагаемых доходах домохозяйства) отпадает необходимость в постоянной проверке данных, их ручном сборе и расчете конечных тарифов.

Таким образом, открывается перспектива по переходу на регулирование естественных монополий на этих рынках не директивным методом установления абсолютных значений тарифов, а предельным способом, то есть путем установления определенной максимальной величины тарифа. При установлении определенного потолка цены становится возможным ее снижение участниками рынка при наличии хотя бы нескольких альтернативных поставщиков услуг. От этого простого шага, естественно, монопольные рынки переходят как минимум в формат олигопольных. Далее, при наращивании аналитических возможностей цифровых систем тарифного регулирования рано или поздно станут понятны локальные рынки, где рентабельность работы минимальна и потенциальное развитие конкуренции на рынках энергетики и ЖКХ затруднительно. Одновременно станут понятны и рынки высокомаржинальные, на которых возможна полноценная конкуренция (например, на густонаселенных территориях с большим объемом рынка и существенным количеством потребителей). При тестировании стадии с предельными ценами на высокомаржинальных рынках возможен переход к следующей стадии дерегулирования – реализации функций тарифного регулирования по отклонениям. Иными словами, цены становятся свободными, при этом регулятор в режиме онлайн видит их изменения и в случае реализации сценария с неприемлемым для государства ростом цен для потребителей вмешивается и возвращается к предыдущей стадии регулирования посредством предельных цен.

Все это позволяет сформулировать гипотезу, что с учетом значимости мезоинститутов для эволюции рынков в сочетании с неоспоримыми возможностями цифровизации мы получаем потенциально иную перспективу эволюционирования рынков энергетики и ЖКХ. Фактически при внедрении проработанной стратегии цифровизации регулирования рынков энергетики и ЖКХ формируется новая институциональная среда со всеми вытекающими из нее элементами нового этапа развития рынков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей статье были подробно проанализированы региональные рынки энергетики и ЖКХ через призму теоретических подходов к определению и рыночному влиянию мезоинституциональной среды. По итогам проведенного анализа стало понятно, что мезоинституты в лице органа регулирования цен (тарифов) оказывают одно из наиболее значимых влияний на всех участников рынка. Затем были

подробно описаны механизмы работы мезоинститутов на этих рынках с целью определения наиболее важных направлений развития региональной политики в сфере энергетики и ЖКХ. В конечном итоге была проанализирована гипотеза о возможности, благодаря использованию современных инструментов цифровизации, формирования принципиально новой модели регулирования рынков естественных монополий в сфере энергетики и ЖКХ на мезоуровне.

В результате мы пришли к выводу, что разработка стратегии цифровизации тарифного регулирования именно на уровне мезоинститутов способна привести к формированию новой институциональной среды с элементами конкуренции и предпосылками к переходу к саморегулированию рынков. В этой связи именно ей отводится центральное место в решении проблемы соблюдения баланса интересов участников рынка.

С учетом системной значимости рынков энергетики и ЖКХ на практически все производственные процессы региональных экономик влияние эволюции регулирования этих рынков трудно переоценить.

Библиографический список

1. Chen P. Equilibrium illusion, economic complexity and evolutionary foundation in economic analysis. *Evolutionary and Institutional Economics Review*. 2008;5(1):81–127. https://doi.org/10.14441/eier.5.81
2. Aligica P.D., Boettke P.J. *Challenging institutional analysis and development: the Bloomington School*. New York: Routledge; 2009. 176 p.
3. North D.C. Institutions and economic theory. *The American Economist*. 1992;36(1):3–6. https://doi.org/10.1177/0569434516630194
4. Ménard C., Shirley M.M. *Handbook of new institutional economics*. New York: Springer; 2005. 884 p.
5. Ng Y.-K. *Mesoeconomics: a micro-macro analysis*. Brighton: Wheatsheaf Books; 1986. 267 p.
6. Кирдина-Чэндлер С.Г. *Мезоуровень: новый взгляд на экономику?* М.: Институт экономики; 2017. 30 с.
7. Клейнер Г.Б. *Мезоэкономика развития*. М.: Наука; 2011. 804 с.
8. Dopfer K., Foster J., Potts J. Micro-meso-macro. *Journal of Evolutionary Economics*. 2004;14(3):263–279. https://doi.org/10.1007/s00191-004-0193-0
9. Dopfer K., Potts J. Why evolutionary realism underpins evolutionary economic analysis and theory: a reply to Runde's critique. *Journal of Institutional Economics*. 2010;6(03):401–413. https://doi.org/10.1017/S1744137410000093
10. Ménard C., Jimenez A.J.F. de P., Tropp H. Addressing the policy-implementation gaps in water services: the key role of meso-institutions. *Water International*. 2017;43(1):1–21. https://doi.org/10.1080/02508060.2017.1405696
11. Williamson O.E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press; 1996. 429 p.
12. Волынский А.И. Мезоуровень как объект исследования в экономической литературе современной России. *Журнал институциональных исследований*. 2017;9(3):36–49. https://doi.org/ 10.17835/2076-6297.2017.9.3.036-049
13. Круглова М.С. Мезоэкономическая теория в англоязычной научной литературе. *Журнал институциональных исследований*. 2017;9(3)24–35. https://doi.org/10. 17835/2076-6297.2017.9.3.024-035
14. Шаститко А.Е. Мезоинституты: умножение сущностей или развитие программы экономических исследований? *Вопросы экономики*. 2019;5:5–25. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-5-5-25
15. Ménard C. Meso-institutions: the variety of regulatory arrangements in the water sector. *Utilities Policy*. 2017;49:6–19. https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.05.001
16. Круглова М.С. Теория мезо-институтов Клода Менара и ее использование в институциональном дизайне. *Журнал институциональных исследований*. 2018;10(3):49–57. https://doi.org/10.17835/2076-6297.2018.10.3.049-057
17. Mann. S. *Sectors matter! Exploring mesoeconomics*. New York: Springer; 2011. 252 p.
18. Маевский В.И., Малков С.Ю., Рубинштейн А.А., Красильникова Е.В. Об одном направлении развития мезоэкономической теории. *Журнал институциональных исследований*. 2019;11(3):21–38 https://doi.org/10.17835/2076-6297.2019.11.3.021-038
19. Полтерович В.М. Институциональные ловушки: есть ли выход? *Общественные науки и современность*. 2004;3:5–16.
20. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов. *Экономическая наука современной России*. 2001;3:24–50.

References

1. Chen P. Equilibrium illusion, economic complexity and evolutionary foundation in economic analysis. *Evolutionary and Institutional Economics* Review. 2008;5(1):81–127. https://doi.org/10.14441/eier.5.81
2. Aligica P.D., Boettke P.J. *Challenging institutional analysis and development: the Bloomington School*. New York: Routledge; 2009. 176 p.
3. North D.C. Institutions and economic theory. *The American Economist*. 1992;36(1):3–6. https://doi.org/10.1177/0569434516630194
4. Ménard C., Shirley M.M. *Handbook of new institutional economics*. New York: Springer; 2005. 884 p.
5. Ng Y.-K. *Mesoeconomics: a micro-macro analysis*. Brighton: Wheatsheaf Books; 1986. 267 p.

6. Kirdina-Chandler S.G. *The meso level: a new focus at economics?* Moscow: Institute of Economics; 2017. 30 p. (In Russian).
7. Kleiner G.B. *Mesoeconomics of development*. Moscow: Nauka; 2011. 804 p. (In Russian).
8. Dopfer K., Foster J., Potts J. Micro-meso-macro. *Journal of Evolutionary Economics*. 2004;14(3):263–279. https://doi.org/10.1007/s00191-004-0193-0
9. Dopfer K., Potts J. Why evolutionary realism underpins evolutionary economic analysis and theory: a reply to Runde's critique. *Journal of Institutional Economics*. 2010;6(03):401–413. https://doi.org/10.1017/S1744137410000093
10. Ménard C., Jimenez A.J.F. de P., Tropp H. Addressing the policy-implementation gaps in water services: the key role of meso-institutions. *Water International*. 2017;43(1):1–21. https://doi.org/10.1080/02508060.2017.1405696
11. Williamson O.E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press; 1996. 429 p.
12. Volynskii A.I. Mesolevel as object of research in the scientific economic literature of contemporary Russia. *Journal of Institutional Studies*. 2017;9(3)36–49. https://doi.org/ 10.17835/2076-6297.2017.9.3.036-049 (In Russian).
13. Kruglova M.S. Mesoeconomic theory in English-scientific literature. *Journal of Institutional Studies*. 2017;9(3):24–35. https://doi.org/10.17835/2076-6297.2017.9.3.024-035 (In Russian).
14. Shastitko A.E. Meso-institutions: proliferating essences or evolving economic research programme? *Voprosy Ekonomiki*. 2019;5:5–25. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-5-5-25 (In Russian).
15. Ménard C. Meso-institutions: the variety of regulatory arrangements in the water sector. *Utilities Policy*. 2017;49:6–19. https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.05.001
16. Kruglova M.S. Claude Menard's meso-institution theory and its application in the institutional design. *Journal of Institutional Studies*. 2018,10(3):49-57. https://doi.org/10.17835/2076-6297.2018.10.3.049-057 (In Russian).
17. Mann. S. *Sectors matter! Exploring mesoeconomics*. New York: Springer; 2011. 252 p.
18. Maevsky V.I., Malkov S.Yu., Rubinstein A.A., Krasilnikova E.V. On one direction of development of the mesoeconomics. *Journal of Institutional Studies*. 2019;11(3):21–38. https://doi.org/10.17835/2076-6297.2019.11.3.021-038 (In Russian).
19. Polterovitch V.M. Institutional traps and ways out. *Social Sciences and Contemporary World*. 2004;3:5–16. (In Russian).
20. Polterovitch V.M. Transplantation of economic institutions. *Economics of Contemporary Russia*. 2001;3:24–50. (In Russian).