

О РЕФОРМЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, И НЕ ТОЛЬКО



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФС РФ ПО ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ,
ЧЛЕН ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КОМИССИИ ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ
Валентин Георгиевич Завадников

Совершенствование системы технического регулирования

Комитет Совета Федерации по промышленной политике является профильным комитетом верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации, ответственным за формирование базы технического законодательства. С первых дней вступления в силу Закона «О техническом регулировании» комитет и его члены как субъекты законодательной инициативы активно участвуют в обсуждении проблематики технического регулирования, оказывают методологическую и политическую поддержку разработчикам проектов технических регламентов, ставя во главу угла своей деятельности национальные интересы российской экономики и государства.

Закон «О техническом регулировании» вступил в силу около трех лет назад. По нашим оценкам, в ближайшие пять лет предстоит принять 600–700 технических регламентов в форме федеральных законов. Это гигантская работа. Для того чтобы ее ускорить и скоординировать, а также помочь инициативным разработчикам регламентов, в Совете Федерации и Государственной Думе параллельно были созданы комиссии по техническому регулированию.

Согласно моей экспертной оценке, любой технический регламент можно написать за девять месяцев. При этом существующие процедуры согласования в Правительстве РФ предполагают, что написанный техрегламент будет согласовываться еще 1,5 года. Именно поэтому инициативным разработчикам зачастую проще напрямую обращаться в созданные в Совете Федерации и Государственной Думе комиссии по техрегламентированию.

Временная комиссия Совета Федерации по техническому регулированию была создана в декабре 2005 года. В ее состав вошли В.Г.Завадников (председатель Временной комиссии), Г.Э.Бурбулис, В.С.Германенко, В.К.Гусев, А.И.Комаров, В.В.Литюшкин, А.С.Матвеев, В.Е.Межевич, С.Ю.Орлова, Т.Ю.Попова.

Основными задачами Временной комиссии стали:

- а) анализ состояния системы технического регулирования в РФ;
- б) выработка стратегии законодательной деятельности по вопросам технического регулирования в РФ;
- в) взаимодействие с Правительством РФ в целях реализации Программы разработки технических регламентов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года №1421-р;
- г) содействие комитетам и комиссиям Совета Федерации в проведении экспертизы законопроектов и федеральных законов в сфере технического регулирования.

В январе 2006 года аналогичная комиссия по техническому регулированию была создана и в Государственной Думе.

Еще до недавнего времени приходилось слышать мнение, что Федеральное Собрание не может справиться с потоком законопроектов, вносимых всеми субъектами законодательной инициативы, и что у законодательной власти есть темы приоритетнее, чем некие обновленные ГОСТы. Однако подчеркну, что реформа технического регулирования относится к наиболее значимым преобразованиям, призванным кардинально повысить конкурентоспособность российской экономической системы. И надо отметить, что требовалась она уже давно.

Выводы аналитиков Администрации Президента Российской Федерации, сделанные после двухлетнего изучения проблемы, оказались шокирующими: российская система обязательного технического нормирования была признана фактически недееспособной. Существовавшая до сих пор система технических требований не позволяла реализовать принципы Конституции России, согласно которым права и свободы граждан, в том числе и на предпринимательскую деятельность, могут быть ограничены только законом. В стране существовал жесткий правовой режим, основанный исключительно на ведомственных нормативных актах, количество которых не поддавалось учету и с каждым годом увеличивалось.

Большое количество обязательных норм, имевших одинаковую юридическую значимость, не позволяло организовать эффективную систему надзора за их соблюдением. Контрольные органы по собственному усмотрению решали, какие нормы необходимо проверять, а какие нет. Следствием такой порочной практики стали вымогательство и коррупция, распространившиеся в большинстве секторов государственного управления – с одной стороны, с другой – это вызвало затоваривание рынков продукцией, зачастую опасной, способствовало возникновению аварий и несчастных случаев на производстве. Такую систему необходимо было как можно быстрее реформировать, приводить в нормальное состояние.

Реформа технического регулирования для экономики страны не менее важна, чем структурные реформы. И если структурные реформы потенциально несут социальные последствия для граждан, то при реформе технического регулирования возникают негативные последствия для бюрократии. Именно поэтому инициаторы реформы часто сталкивались с тем, что чиновники долго и нудно рассказывали о том, как трудно и сложно внедрить новые механизмы. Но ведь они просто теряют при этом источник своего дохода, поскольку принятый технический регламент предполагает исчерпывающий список требований к производителям продукции, направленный при этом не на контроль качества, а на обеспечение безопасности. То есть возникает некий автоматизм принятия решений взамен волюнтаризма чиновников.

На сегодняшний день в инфраструктурных отраслях промышленности лидерами по реализации реформы технического регулирования являются энергетики. Именно они первыми написали целостную систему техрегулирования для своей отрасли. До конца 2007 года будет сформирована вся система технического регулирования в электроэнергетике – ни одна другая отрасль еще и близко не подошла к этому результату.



Самые первые проекты регламентов в этой сфере – «О безопасности оперативно-диспетчерского управления энергосистемами», «О безопасной эксплуатации электроустановок», «Об организации безопасной эксплуатации электрических станций и сетей». Тем не менее пока не будут приняты эти и другие регламенты, реформа электроэнергетики, посвященная масштабному привлечению инвестиций, может пробуксовывать, поскольку устаревшая система СНиПов и ГОСТов привела к тому, что любые инвестиции в отрасль удорожаются втрое по сравнению с западными аналогами. То есть нормативная база устарела, и ее надо менять. Сегодняшний анализ инвестиционных проектов показывает, что, с какой стороны ни посмотреть, при инвестировании в российскую электроэнергетику потребуется втрое больше средств, чем в аналогичный проект на Западе. Кроме того, последние энергетические кризисы в Москве показали, что есть существенные пробелы в нормативной базе, которая не урегулировала вопросы взаимодействия участников процесса обеспечения электроэнергией населения – властей, энергетиков, структур МЧС, метрополитена и т.п. Подобные проблемы в том числе призвана решить реформа технического регулирования – таким образом, будут получены четкие процедуры взаимодействия на случай кризисных ситуаций.

Идет работа также и с регламентами в сфере железнодорожного транспорта, показывающая стремление тех инфраструктур, которые переходят на рыночный путь развития, активно участвовать в реформе технического регулирования.

Сейчас, когда началась активная работа, а обсуждения в бизнес-сообществе и в различных заинтересованных кругах выходят на новый виток, не могу не отметить проблему юридической основы проектов технических регламентов. Мы часто получаем технический регламент как некоторый набор пожеланий того или иного профессионального сообщества по поводу тех или иных элементов безопасности. При этом набор пожеланий в принципе далек от юридической техники. И тогда приходится какое-то время тратить на то, чтобы практически заново переписывать данные законодательные акты.

Но главное, что власть в целом определилась, что концептуально Закон «О техническом регулировании» меняться не будет. Поправки к нему могут быть, но лишь технического характера, не затрагивающие его сути. Бизнес активно включается в процесс написания технических регламентов, Минпромэнерго России, ответственное в Правительстве за проведение реформы, активно создает организационно-методические условия для участия общества в реформе. Дело сдвинулось с мертвой точки – об этом свидетельствует наличие нескольких утвержденных систем технического регулирования в различных мегаотраслях, есть готовые проекты технических регламентов. Надеюсь, нашими общими усилиями будет отлажена и доведена до автоматизма постоянно работающая система согласования действий между основными участниками процесса – Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством России, Советом Федерации, Государственной Думой.

Реформирование естественных монополий на примере электроэнергетики

Говоря о реформировании экономики нашей страны, помимо актуальной сейчас реформы технического регулирования, нельзя забывать о модернизации естественно-монопольных отраслей. Являясь председателем Наблюдательного совета некоммерческого партнерства «Администратор торговой системы рынка электроэнергии», прежде всего хочу рассмотреть ход реформы электроэнергетики. Так, совсем недавно произошло знаковое событие – 1 сентября 2006 года согласно постановлению Правительства РФ от 31 августа 2006 года №529 «О совершенствовании порядка функционирования оптового рынка электрической энергии (мощности)» состоялся запуск новой либеральной модели оптового рынка электроэнергии (мощности).



Однако, по моему мнению, реформа отрасли довольно сильно затянулась. Считаю, процесс реструктуризации должен проходить более быстрыми темпами, что обусловлено как рядом объективных, так и субъективных причин. Помимо того, что сам процесс реформирования достаточно сложен и требует существенных временных затрат, есть ряд не зависящих от организаторов реформы факторов, влияющих на процесс. Это связано с кадровыми перестановками в Кабинете министров, длительностью согласования ключевых документов, нежеланием чиновников принимать необходимые для дальнейшего развития отрасли решения.

Роль человеческого фактора в затягивании процесса крайне велика: главная причина сдерживания реформ заключается в том, что бюрократия не верит в преимущества и работоспособность рыночных механизмов, ссылаясь на отсутствие положительных результатов реформы, которая проводится в течение десяти лет. При этом ключевым заблуждением является подмена таких понятий, как «причина» и «следствие». Причиной существующих проблем в электроэнергетике являются не попытки перехода к рыночным отношениям, а, наоборот, становлению рынка электроэнергетики мешает все еще слишком сильная его зарегулированность. Если же рынок станет прозрачным и свободным от вмешательства государства, его эффективность возрастет.

Новая модель оптового рынка предполагает преобразование регулируемого сектора в систему регулируемых двусторонних договоров, что позволяет вплотную приблизиться к целевой структуре оптового рынка. В процессе преобразований будет осуществлен переход к лимитированному объему покупки электроэнергии по регулируемым тарифам через систему двусторонних договоров с возможностью покупки оставшейся части по свободным нерегулируемым ценам. Кроме того, согласно новым Правилам оптового рынка сектор свободной торговли преобразуется в рынок на сутки вперед. Также вводится новый балансирующий рынок, который позволит участникам более гибко реагировать на изменения спроса и предложения в темпе фактической поставки.

В новой модели оптового рынка не будет деления на участников регулируемого сектора и сектора свободной торговли – все покупатели становятся участниками единого оптового рынка электроэнергии (мощности). Согласно правилам участники общего аукциона начнут конкурировать за полный объем выработки генераторов потребления на основе поданных ценовых заявок.

Новая модель оптового рынка электроэнергии (мощности) создает условия для поэтапной либерализации рынка посредством сокращения объемов электрической энергии (мощности), торгуемой на оптовом рынке по регулируемым ценам. Ежегодные темпы либерализации согласно постановлению будут определяться Правительством РФ при утверждении прогнозов социально-экономического развития и в 2007 году составят 5%. Кроме того, начиная с 2007 года все новые генерирующие мощности и потребители будут автоматически участвовать в оптовом рынке по свободным нерегулируемым ценам.

В настоящее время НП «АТС» уже заключило более 4 тыс. регулируемых договоров с участниками рынка. Пока они заключены до конца года. С 2007 года у участников рынка появится возможность подписывать договоры на более длительные сроки.

Рынок электроэнергии, функционировавший до принятия новой модели, не был полноценным. Он состоял из работающих по различным правилам сегментов – регулируемого сектора и сектора свободной торговли. При этом формированию рыночной цены в секторе свободной торговли препятствовал арбитраж между двумя сегментами. Кроме того, в старой модели существовала проблема небаланса регулируемого сектора, который на данный момент составляет порядка 2 млрд. долларов. Эту довольно крупную сумму энергетики недополучили за фактически произведенную электроэнергию по установленным государством тарифам, не всегда экономически обоснованным и эффективным. Новая модель оптового рынка электроэнергии позволяет решить проблему роста небаланса. Теперь ОРЭ включает: краткосрочный рынок «на сутки вперед» и балансирующий рынок. Переход к НОРЭМ способствует развитию конкуренции, в условиях которой каждый участник преследует свои экономические интересы. Начиная с 2007 года объемы электроэнергии и мощности по регулируемым договорам ежегодно будут



снижаться на величину от 5 до 15%. На мой взгляд, как только доля объема конкурентного сектора достигнет 60%, можно будет говорить о сформировавшемся цивилизованном рынке.

На сегодняшний день отрасль остро нуждается в инвестициях. После перехода к действительно рыночным отношениям инвестиционная привлекательность отрасли, безусловно, возрастет. Важно, чтобы Правительство РФ не сдерживало ежегодные темпы либерализации энергетики. Если данный темп роста будет составлять 15% в год, то в течение ближайших 3–4 лет мы получим практически свободный рынок, что должно вызвать инвестиционный бум. Однако при ежегодном уменьшении объема регулируемого сектора рынка всего на 5% в год процесс либерализации затянется на десятилетие, что повлечет за собой крайне негативные последствия.

В сегодняшней ситуации нерешаемых глобальных проблем нет. Есть присущие любому рынку нерешенные технические, технологические, финансовые вопросы. Так, если кто-то опасается, что в рыночных условиях в ряде случаев у поставщиков электроэнергии может появиться возможность воспользоваться своим монопольным положением в определенном регионе, то антимонопольные органы должны отслеживать подобные ситуации и принимать необходимые меры для их предотвращения. Также остается нерешенным ряд вопросов, не зависящих от рынка электроэнергии, но оказывающих на него существенное влияние. Основной среди них – перекрестное субсидирование. В результате торгов на рынке складывается справедливая рыночная цена, и, на мой взгляд, если кто-то не в состоянии оплачивать товар по данной цене, государство должно осуществлять адресные дотации из бюджета неимущим слоям населения, а не за счет конкретных отраслей промышленности.

Но есть не только вопросы. Нельзя еще раз не отметить, что энергетики сегодня являются лидерами по проведению реформы технического регулирования. Кроме того, нужно понимать, что мы не открываем ничего нового, на данный момент накоплен существенный международный опыт в области реформирования электроэнергетики. Нам остается только понять, какие механизмы обеспечивают наилучший результат, и воспользоваться ими. То есть основная проблема сегодня – неопределенность политической воли исполнительной власти на подержание адекватных темпов проведения рыночных преобразований.

В новых правилах заложен механизм перехода к полностью либерализованной модели. Важно, чтобы Правительство РФ не сдерживало ежегодные темпы либерализации энергетики, а возникающие социальные риски решало за счет адресных дотаций из бюджета, а не за счет конкретных отраслей промышленности. Новая модель является следующим шагом на пути к либерализации рынка, повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности предприятий отрасли.

СПРАВКА

Некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии Единой энергетической системы» (НП «АТС») создано 23 ноября 2001 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации №526 от 11 июля 2001 года «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации».

Основной целью деятельности НП «АТС» является организация торговли и финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии, повышение эффективности производства и потребления электроэнергии, а также защита интересов поставщиков и покупателей электроэнергии. НП «АТС» предоставляет инфраструктурные услуги по организации торговли на оптовом рынке электроэнергии, обеспечивая с учетом особенностей функционирования рынка заключение сделок, расчет взаимных обязательств и исполнение сделок.

1 ноября 2003 года осуществлен запуск конкурентного сектора и модели оптового рынка электроэнергии переходного периода (ОРЭ). С 1 января 2005 года НП «АТС» является одним из крупнейших в мире операторов торгов среди организованных электроэнергетических площадок и объединяет в себе функции по управлению регулируемым и свободным секторами на всей территории Российской Федерации. 1 мая 2005 года сектор свободной торговли оптового рынка электроэнергии начал работать на территории Сибири. 20 ноября 2005 года осуществлен запуск обновленной модели сектора отклонений ОРЭ – балансирующего рынка электроэнергии.



В настоящее время договор о присоединении к торговой системе оптового рынка заключили более 80 продавцов электроэнергии (генерирующих компаний, АО-энерго) и более 140 покупателей (крупных потребителей, энергосбытовых компаний). О масштабе договорной кампании свидетельствует тот факт, что участниками было подписано более 4000 регулируемых договоров. В группу компаний НП «АТС» также входит ЗАО «Центр финансовых расчетов» (ЗАО «ЦФР»), оказывающее комплексную услугу, связанную с организацией договорных отношений на оптовом рынке электроэнергии и проведением финансовых расчетов между его участниками.