

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

А.Д. Хамзаева

На основе изучения деятельности естественных монополий в развитых и развивающихся странах проанализированы возможность и целесообразность применения методов их государственного регулирования в условиях переходных экономик.

Ключевые слова: естественная монополия; антимонопольная политика; конкуренция; приватизация; реструктуризация; реформа.

Анализ зарубежного опыта деятельности естественных монополий показывает, что прак-

тически во всех странах с развитой рыночной экономикой до сих пор существуют монополь-

ные структуры. При этом достаточно остро стоит вопрос о необходимости государственного регулирования их деятельности, поскольку чаще всего предприятия-монополисты не желают терять рыночную власть. Осуществляя же процесс их регулирования, государства сталкиваются с идентичными проблемами теоретического и практического характера, в частности справедливым установлением цен и тарифов, эффективностью тех или иных стратегий проводимых реформ и др. [1, 342–357].

Например, по мнению М.В. Решиковой, в вопросах ценообразования негативные последствия имеет дерегулирование оптовых, а не розничных цен, кроме того, реформирование не по “технологической цепочке” вызывает рост общественных издержек. Успех реформ оценивается главным образом по результатам снижения цен для потребителей, что имело место при реформе электроэнергетики Великобритании. Однако дерегулирование не решает проблему ценообразования, поскольку в энергетическом секторе сохраняется возможность сговора ведущих производителей, так как внедрение конкуренции создает предпосылки для формирования олигополистической среды, а не рынка совершенной конкуренции [2, 49–50].

Опыт США показывает, что в случае демополизации рынка электричества и прекращения перекрестного субсидирования (то есть с исчезновением защиты со стороны властей), когда крупные потребители электроэнергии “субсидировали” более высокую стоимость обслуживания населения, могут пострадать социально незащищенные слои населения [3, 17].

Возникают также большие сложности в реализации экономически невыгодных, но социально значимых проектов, таких, как электрификация экономически отсталых, сельских, горных регионов [3, 19].

Опыт многих стран свидетельствует, что конкурентные силы не имеют однозначного влияния на понижение цен. Хотя в целом их воздействие на ценообразование более определено, чем воздействие собственно приватизации.

Например, после калифорнийского кризиса, американские эксперты сделали вывод о том, что дерегулирование в принципе неприемлемо для такой важной отрасли, как энергетика, поэтому во многих штатах на уровне законодательства разработаны специальные положения, гарантирующие обеспечение бесперебойного энергоснабжения, развитие инфраструктуры через федеральные программы. Был ужесточен госу-

дарственный контроль над деятельностью компаний (электростанциям запрещено продавать электроэнергию в другие штаты, на определенный срок запрещается разрушать вертикально-интегрированные компании, показавшие значительную надежность функционирования).

Вместе с тем недостаточное правовое обеспечение деятельности энергетического сектора США, отсутствие четкого разделения полномочий и функций регулирующих органов приводит к конфликтам на федеральном и региональном уровнях. Например, из-за существования на обоих уровнях многочисленных органов регулирования наблюдаются бюрократические препятствия в получении разрешения на строительство новых электрических станций [4, 119–132].

Общемировая практика показывает, что в результате внедрения конкуренции государство перестает инвестировать в естественные монополии, а частные инвесторы ищут более выгодные области приложения капитала, так как инвестиции в естественные монополии долго окупаются и существует риск возникновения “севших на мель активов”. Кроме того, реформируемые компании, как правило, стремятся продавать максимальное количество электроэнергии при максимальной загрузке существующих блоков, сокращая их количество и максимально удляняя время эксплуатации оборудования. В результате – проблемы износа основных фондов и, как следствие, сбои в работе и аварийные ситуации [2, 51].

Но за рубежом есть и положительные примеры регулирования деятельности естественных монополий. Например, в Великобритании конкуренция основывалась на поэтапной стратегии реформирования: сначала были либерализованы цены на газ, и лишь после адаптации электроэнергетики к новым условиям наступила ее очередь, что позитивно сказалось на результатах работы отрасли и экономики в целом. Возросла производительность труда в электроэнергетике, изменение структуры топлива (переход на более дешевый газ) привело к повышению эффективности эксплуатации станций, и, как результат, повысился чистый доход компаний и инвестиционная привлекательность отрасли. В результате реформирования и внедрения конкуренции повысилась платежная дисциплина потребителей, улучшился сервис. В целом, опыт Великобритании демонстрирует четкую работу по реструктуризации энергетической отрасли, отрегулированную юридическую и нормативную базу [5, 118–119].

Экономисты предполагают, что в краткосрочной перспективе в наибольшем выигрыше от конкуренции в энергоснабжении, вероятно, окажутся крупные промышленные компании. Так, в некоторых штатах США специалистами прогнозируется снижение расценок на электроэнергию для крупных промышленных предприятий на 25%. В связи со снижением оптовых цен на электроэнергию снизятся тарифы для потребителей, но и доходы генерирующих компаний также понизятся [6, 14–17].

К положительным процессам в ходе реализации стратегий регулирования естественных монополий можно отнести комплексность и фундаментальность подхода к решению стратегических вопросов их развития со стороны государства. Так, в Японии в результате приватизации, проведенной согласно программе приватизации железных дорог под контролем государства, повысилось качество транспортных услуг и улучшилось управление новыми железнодорожными компаниями, в результате уже через год после приватизации все компании получили прибыль. Кроме того, проведенное реформирование регулирования не имело серьезных социальных последствий: компании могут изменять графики движения, но не имеют права закрывать его даже на самых убыточных маршрутах. Сохранены льготы на перевозку пенсионеров, детей и учащихся, как и льготные сезонные билеты [7, 25–30].

Основным элементом реформирования естественных монополий за рубежом является приватизация, которая представляет собой широкое понятие, включающее несколько различных форм участия частного капитала. Их можно сгруппировать в четыре крупные категории: распродажа активов, гринфилд-проекты, контракты на управление и содержание объектов и концессии [8, 22].

В развитых странах из этих четырех форм приватизации преобладает первая – распродажа активов. Это особенно характерно для США, Австралии и стран Северной Европы. Концессионные формы используются более активно в Великобритании и странах Южной Европы. В развивающихся странах на концессии приходится 67% всех проектов, гринфилд-проекты – 19%, контракты на управление – 9%, на распродажу активов – всего 5% [8, 23].

Обобщение опыта приватизации показывает, что приватизация не приносит желаемого улучшения качества услуг и ощутимого снижения цен. Например, в Маниле приватизация системы

водоснабжения привела к тому, что вода не соответствует стандартам качества. После приватизации английских компаний, занимающихся водоснабжением, в некоторых регионах страны возникли перебои с водой, а загрязненность многих рек превышала все европейские стандарты. В Пакистане приватизация электроэнергетики привела к росту цен практически в два раза, так как частные инвесторы требуют высокой отдачи на вложенный капитал [2, 56–57].

В странах с переходной экономикой приватизация сама по себе является инструментом осуществления перехода к рыночным отношениям. Она проводится для установления прав собственности, для формирования частного сектора и обеспечения эффективного функционирования компаний, которые раньше находились в государственной собственности. При этом сокращение государственных субсидий в отрасли естественных монополий приводит к росту цен.

Некоторые экономисты убеждены в том, что частная собственность повышает эффективность, однако известный западный экономист Дж. Стиглиц, например, считает, что эффективность предприятия определяется не столько формой собственности (частная компания или государственная), сколько структурой регулирования и степенью конкуренции в отрасли [9, 102]. Таким образом, следует признать, что превосходство частной естественной монополии не доказано, а эффективность и поведение предприятия монополиста (не важно, частного или государственного) зависит от его структуры.

Показателен опыт Китая, который вывел свою экономику в число ведущих экономик мира, основываясь на сохранении управляющей роли государства, отказе от приватизации промышленных гигантов и передаче в частную эксплуатацию богатых месторождений. Экономическая политика Китая строилась на методах создания частных предприятий через привлечение средств предпринимателей, их компаньонов и кредитов, что позволило создать легальный частный сектор как дополнение к государственному, часть которого через акционирование постепенно переходит на рыночную систему взаимоотношений. Государство видело свою роль в оказании помощи развитию частного бизнеса через кредиты, создание благоприятной законодательной основы и противодействие преступности. В результате китайская экономика демонстрирует сегодня всему миру, насколько важнее эффективная конкуренция и регулирование, чем сама приватизация, т.е. эффективность экономи-

ки достигается в первую очередь за счет усиления конкуренции, а не приватизации [10, 28].

Изучая последствия реформ в таком естественно-монопольном секторе, как электроэнергетика, следует отметить, что электроэнергетика была одной из первых, где начались процессы реструктуризации на основе дерегулирования основных составляющих отрасли в форме вертикальной дезинтеграции, разделения генерирования, передачи и распределения электроэнергии.

Организация электрической промышленности отличается в разных странах не только по степени вертикальной (от производства к распространению), но и по степени горизонтальной (на уровне локальных, региональных, национальных предприятий) интеграции. В этой разнородности доминирующей моделью вертикальной интеграции является территориальная монополия, регулируемая государством. Как и другие предприятия, имеющие сетевой характер (железные дороги, газ, вода, телекоммуникации), электричество уже давно, казалось бы, должно избежать любого конкурентного регулирования.

Опыт Франции, которая по размеру электрического рынка занимает в европейской зоне второе место (после Германии), показывает, что доминирующее на французском рынке вертикально-интегрированное государственное предприятие “Электричество Франции” (EDF), созданное законом “О национализации электричества и газа” от 8.04.1946 года, было подвергнуто после 2002 года успешной реструктуризации с целью выделения конкурентно-регулируемых сегментов [11]. В частности, EDF лишилось монопольного статуса на производство и распределение электроэнергии, сохранив при этом монополию на транспортировку электричества.

В России переход к рыночной экономике, процессы акционирования и приватизации выдвинули на первый план вопросы, касающиеся формирования системы государственного (экономического) регулирования отраслей промышленности, включающих виды хозяйственной деятельности с признаками естественных монополий, где возможности для развития конкуренции объективно ограничены. К таким отраслям в первую очередь были отнесены электроэнергетика, газовая промышленность и железнодорожный транспорт.

Отсутствие законодательной и нормативной базы, опыта и традиций экономического регулирования в России, большие размеры и слабая “прозрачность” хозяйственных структур в этих

отраслях объективно затрудняли быстрое создание соответствующей системы государственного регулирования. Важнейшей стратегической задачей государственной политики в этих условиях представлялось проведение реструктуризации указанных выше отраслей с целью разделения в них потенциально конкурентных и естественно монопольных сфер хозяйственной деятельности, способствующей сокращению сферы государственного регулирования и замене (там, где это возможно и экономически целесообразно) малоэффективных затратных методов регулирования на рыночные стимулы. Определенным ориентиром и источником идей для разработки планов проведения такого рода структурных реформ в России послужили успешные результаты реструктуризации и развития конкурентных рынков электрической энергии, газа и железнодорожных перевозок, принятые в целом ряде стран мира и положившие, по сути, начало пересмотру общепринятых базовых принципов структурного построения и функционирования этих отраслей [12, 48–57].

Российская массовая приватизация отличалась от классических западных образцов обратной последовательностью шагов: сначала осуществлялась распродажа, затем реструктуризация, что замедлило процесс формирования эффективных собственников и инвесторов [13, 43–44].

Кроме того, анализ зарубежного опыта показывает, что вертикальная интеграция, сыгравшая, несомненно, важную роль на этапах формирования крупных систем электро- и газоснабжения, а также железных дорог разных стран, постепенно становится определенным тормозом для дальнейшего роста эффективности функционирования этих систем. Это обусловлено существованием жестких внутрифирменных связей, исключающих возможность развития конкурентных отношений, и объективно ограниченными возможностями органов регулирования по выявлению резервов повышения эффективности регулируемых предприятий.

Очевидно, что эта структурная тенденция должна была быть учтена и при совершенствовании организационной структуры естественных монополий в России. Не являясь самоцелью, развитие конкурентных отношений в этих отраслях может и должно стать реальной альтернативой государственному регулированию в тех случаях, когда одного механизма конкуренции будет достаточно для обеспечения экономической эффективности производственной деятельности и для эффективного противодействия любым про-

явлениям монополизма. Вместе с тем переход к конкурентным моделям в электроэнергетике, газовой промышленности и железнодорожном транспорте России, имеющим различные технические условия для реализации конкуренции, различное экономическое положение, различные движущие силы, определяющие ход отраслевых реформ, должен был осуществляться, по мнению экономистов, в различные сроки и различным образом, подчиняясь собственной логике преобразований.

Постановлением Правительства РФ № 987 от 7.08.1997 года была утверждена Программа мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий. В результате проведения акционирования и частичной приватизации электроэнергетики и газовой промышленности государство резко сократило свои управленческие функции в этих отраслях, передав их соответственно отраслевым холдингам РАО «ЕЭС России» и РАО «Газпром», сохранив за собой лишь возможности участия в акционерном управлении этими компаниями.

На примере энергетического сектора можно отметить, что частично реформированная холдинговая структура РАО «ЕЭС России» решила главную задачу отрасли в условиях перехода от централизованного планирования к рыночным отношениям: она обеспечила устойчивое и достаточно надежное снабжение потребителей электрической и тепловой энергией в условиях практически полного отказа от государственного финансирования и высокой инфляции, сменившейся острым кризисом неплатежей. Одновременно такая организация содействовала интеграции регионов страны и социальной поддержке населения. Были сохранены технологические предпосылки и созданы благоприятные структурные предпосылки для развития конкурентного федерального оптового рынка электроэнергии [14].

Вместе с тем реформирование отраслей естественных монополий проводилось без единой, продуманной концепции государственной структурной политики, а движущей силой происходивших изменений был главным образом вышший управленческий аппарат соответствующих отраслей. Не учитывались некоторые факторы, в частности: успех реформ, проводимых за рубежом в сфере естественных монополий, обеспечивался только при определенных условиях. Например, в энергетическом секторе – при наличии избыточных эффектив-

ных энергетических мощностей и разветвленных сетей напряжения, а также в отсутствие диспаритета цен на потребляемые отраслью топливные ресурсы и препятствий для разветвления ценовой конкуренции за них [15, 43–55]. Подобных предпосылок в российской энергетике не было.

Таким образом, результаты по реформированию электроэнергетики, газовой промышленности и железнодорожного транспорта были достаточно скромными с точки зрения полной адаптации отраслей и отдельных предприятий к работе в условиях рыночной экономики, развития конкуренции и установления эффективного государственного контроля в естественно-монопольных сферах деятельности.

Более того, за эти годы произошло заметное снижение экономической эффективности функционирования этих отраслей, ухудшились технологические и экономические показатели работы при относительном росте тарифов и цен на электроэнергию, газ и железнодорожные перевозки по сравнению с общим уровнем цен в экономике. Из-за недостатка или низкой эффективности использования инвестиций резко сократились приросты производственных мощностей. Отсутствие конкурентной среды не было компенсировано контролем со стороны государства за обоснованностью издержек, структуры и уровней тарифов (цен) на продукцию и услуги естественных монополий.

Серьезной проблемой для всех трех отраслей стали большие масштабы перекрестного субсидирования, обусловившие повышенный уровень грузовых железнодорожных тарифов, а также тарифов на электрическую и тепловую энергию и цен на газ для потребителей России. В значительной мере медленное продвижение реформ в отраслях естественных монополий было связано с отсутствием в обществе организованных экономических интересов, поддерживающих позитивные изменения, а также отсутствием опыта работы в условиях рыночных отношений.

Отказ от естественных перемен, подобных китайским, и поспешность широкомасштабной приватизации российские реформаторы мотивировали впоследствии тем, что в 1991–1994 годы государственное управление экономикой в России было развалено. Однако к 2000 году проявилась необходимость усиления роли государства в экономической сфере и, как следствие, более решительного и комплексного проведения программы структурных преобразований в отраслях

естественных монополий. По завершении цикла парламентских и президентских выборов в России были созданы благоприятные политические предпосылки для дальнейших реформ в этой сфере [16, 25–41].

В настоящее время в российской научной и управленческой среде укрепляется понимание, что подход к регулированию естественных монополий должен базироваться на положении, согласно которому естественные монополии – составная часть “планируемой системы”, в которую входят крупнейшие корпорации. Законы их экономического поведения отличаются от законов функционирования традиционной рыночной системы. Функции управления и контроля над ними должны выполнять государство и общество в целом.

Параметром определения степени вмешательства государства в деятельность естественных монополий являются так называемые “мертвые потери”. Если они невелики и общество может с ними мириться, то, по мнению экономистов, возможно введение той или иной стратегии альтернативной конкуренции без установления элементов прямого государственного регулирования, поскольку полное отсутствие конкуренции ведет к злоупотреблению монопольной властью и неэффективности производства. Однако существуют значительные проблемы в вопросах определения конкурентоспособных секторов естественных монополий, при том что избыточная конкуренция снижает стимулы инвестирования и в долгосрочной перспективе также наносит ущерб эффективности производства [2, 157–161].

На основе изложенного выше можно сделать вывод, что регулирование деятельностью естественных монополий и их реформирование в развитых и развивающихся странах происходит в различных базовых экономических и социальных условиях. В переходной экономике развивающихся стран (Россия, Кыргызстан и др.) отсутствие четких ответов на ключевые вопросы взаимодействия государства и естественных монополий не позволяет выстроить однозначную государственную стратегию в

этой области и порождает проблемы ее практической реализации.

Литература и источники

1. *Малинникова Е.В.* Зарубежный опыт регулирования естественных монополий // Экономический журнал ВШЭ. 1998. №3.
2. *Рецикова М.В.* Стратегия государственного регулирования естественных монополий в Российской Федерации: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2007.
3. *Ingham A.* Rail privatization revisited // Economic review. 2003. Vol. 20. №4.
4. *Joskow P.* Restructuring, Competition and Regulatory Reform in the U.S. Electricity Sector // Journal of Economic Perspectives. 2007. Vol. 11.
5. *Stewart G.* Monopoly: causes and consequences // Economic review. 2003. Vol. 21. №1.
6. *Сулян В.* Роль государства в экономике: американский опыт // Проблемы теории и практики управления. 2002. №4.
7. *Wu Jian Hong, Nash Ch.* Railway reform in China // Transport Reviews. 2000. №20.
8. *Кондратьев В.* Государство устало от собственности // Деловые люди. 2004. №162.
9. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора / Науч. ред. Г.М. Куманин. М.: Инфра-М, 1997.
10. *Камышева Л.* Национальные особенности приватизации // Деловые люди. 2004. №162.
11. Веб-сайт EDF//www.edf.fr 2003
12. *Городецкий А., Павленко Ю., Френкель А.* Демонопользация и развитие конкуренции в российской экономике // Вопр. экономики. 1995. №11.
13. *Томпсон У.* Реструктуризация электроэнергетики: к реальной конкуренции или потемкинской либерализации? // Вопр. экономики. 2005. №11.
14. *Andersen A.* Russian Electricity Reform: Recommendation Report. М., 2001.
15. *Байнев В.* Электроэнергетика: пути развития // Экономист. 2004. №10.
16. *Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А.* Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопр. экономики. 2004. №4.