

ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ КАК ЕСТЕСТВЕННОЙ МОНОПОЛИИ

© 2011 М.О. Сураева

кандидат экономических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Рассмотрены модели реформирования железнодорожного транспорта, учитывающие специфические социально-экономические, политические, демографические, природно-климатические условия конкретной страны. Автором выявлены три модели реформирования отрасли с соответствующими вариантами структурной политики: модель вертикально-интегрированной монопольной компании; модель с разделенными стадиями производства и сетевого хозяйства; модель, сочетающая элементы вертикальной интеграции и конкуренции.

Ключевые слова: железнодорожная отрасль, естественная монополия, модели реформирования, процессы глобализации, теория фактора экономии от масштаба.

В последние десятилетия во многих странах осуществлялись фундаментальные преобразования железнодорожной отрасли. Основные тенденции преобразований сводятся к следующему: уменьшение жесткости государственного управления за счет государственно-частного партнерства на базе объединения ресурсов государства и бизнеса. Речь идет о таких формах этого партнерства, как концессии, делегирование функций специализированного управления, коммерциализация, государственные и муниципальные заказы и контракты и т.д.

Процессы глобализации оказали воздействие на традиционное ограничение конкуренции в железнодорожной отрасли. При расширении экономического пространства и географических масштабов рынка монополизм, в свою очередь, ограничивается возникающей конкуренцией, у потребителя появляется больше возможностей выбора поставщика.

По мере углубления процессов реформирования естественных монополий их классическая трактовка в категориях несовершенной конкуренции претерпевает существенные изменения, приобретая все более сложную структуру. До сравнительно недавнего времени естественная монополия, как правило, признавалась частным случаем монополистической фирмы, для которой средние издержки являются убывающей функцией объема продаж (выпуска) при любых их уровнях вплоть до полного насыщения рыночного спроса. Иными словами, существование естественной монополии экономически оправдано минимизацией общественных издержек.

Согласно неоклассической традиции, естественная монополия представляет собой крайнюю форму несовершенной конкуренции, при которой имеются рынки, где конкуренция нежелательна или даже невозможна¹. Главным фактором “естественности” такого монополизма выступает возрастающая отдача от масштаба (economy of scale). Минимизация общественных издержек достигается за счет того, что валовые издержки оказываются меньше, если вся продукция производится одной фирмой.

Фактор экономии от масштаба абсолютно значим для монопродуктовых монополий (например, в области железнодорожных перевозок нерационально строить конкурирующие рельсы). В случае многопродуктовой естественной монополии действует фактор экономии от разнообразия (economies of scope), когда производство комплекса продуктов или услуг на единственном предприятии обходится дешевле, чем производство каждого из них на специализированном предприятии (например, в железнодорожном транспорте невозможно существование отдельных путей для грузо- и пассажироперевозок). В современной экономике сфера деятельности многопродуктовых монополий гораздо шире, чем монопродуктовых, поэтому значимость главного в соответствии с неоклассической теорией фактора экономии от масштаба постепенно снижается.

Один из важнейших отличительных признаков монополии вообще и естественной монополии в частности - наличие высоких барьеров для входа новых фирм в отрасль, при которых обще-

ству действительно выгоднее иметь лишь одну фирму. “Высота” упомянутых барьеров определяется объемом инвестиций, необходимых для создания инфраструктурной сети. При этом вложения в инфраструктуру всегда менее привлекательны для инвесторов, чем в другие сферы экономики, что обусловлено длительными сроками окупаемости, высоким уровнем рисков и продолжительным периодом амортизации основных фондов, а также наличием многочисленных регулирующих органов в данной сфере деятельности.

Следовательно, трактовка естественной монополии в категориях несовершенной конкуренции не исчерпывает всех аспектов анализируемого понятия и должна быть дополнена рядом признаков, отличающих естественную монополию от обычной. Прежде всего, речь идет о таком важном признаке естественной монополии, как отсутствие близких субституты ее продукции. С точки зрения покупателя это означает, что приемлемых альтернатив не существует и приходится приобретать продукт у монополиста по тем ценам, которые он диктует. Невозможность замены товаров и услуг естественных монополий на равноценные делает спрос на эту продукцию неэластичным по цене товара. Именно подобная неэластичность позволяет получать монопольный доход, обусловленный не ростом эффективности, а произвольным завышением цен и тарифов. И в данном случае не обойтись без прямого государственного регулирования.

В некоторых определениях естественной монополии на передний план выдвигаются общественная важность блага, соображения экономической выгоды для государства и населения, а также национальной безопасности².

Представители институционального направления в экономической теории определяют понятие естественной монополии с точки зрения контрактов и транзакционных издержек. Для институционализма важен не собственно нормативный подход к сущности понятия, а динамика трансформации соответствующего сектора экономики. Как правило, в естественно-монопольную среду предлагается внедрять элементы контролируемых конкурентных отношений³.

Опыт ряда стран мира, осуществлявших реформирование естественных монополий, свидетельствует о снижении привлекательности новых структур для пользователей именно в силу того,

что в результате сопровождавшего вертикальную дезинтеграцию крупных компаний дробления монополии на отдельные хозяйствующие субъекты увеличивались транзакционные издержки и повышалась стоимость оказываемых услуг.

Согласно западной экономической традиции, отрасли естественных монополий трактуются в целом как производства, доставляющие социально значимые блага потребителю, - железнодорожный, авиационный и некоторые другие виды транспорта, специфические топливно-энергетические производства, например газо- и энерго-снабжение, оказание ряда коммунальных услуг. Во многих странах к отраслям естественных монополий относят большинство видов деятельности, продукция которых является “предметом общественного пользования”: коммуникации, линии электропередачи, нефте- и газопроводы, железнодорожный транспорт, кабельное телевидение, системы связи, водоснабжение и канализацию.

В последние годы в научной и деловой литературе прочно укоренилось понятие инфраструктурной отрасли как синонима естественной монополии. Проблемы реструктуризации и реформирования естественных монополий действительно связаны именно с их инфраструктурной составляющей.

В институциональной структуре большинства естественных монополий можно вычленить несколько принципиально отличающихся по своей природе элементов. Во-первых, это собственно материальные транспортные сети, по которым продукт поставляется потребителю (рельсы, трубы, линии электропередачи и т.п.). Во-вторых, операции или иная специфическая деятельность по эксплуатации данных сетей (системные операторы, диспетчеризация и пр.). В-третьих, рынки, на которых происходит согласование спроса и предложения по услугам инфраструктурной сети. В-четвертых, собственно производство товаров и услуг предприятиями, входящими в состав естественной монополии. Как можно видеть, три из четырех названных элементов выступают непосредственной частью производственной инфраструктуры⁴.

В инфраструктурных отраслях принято выделять, по меньшей мере, две вертикально объединенные стадии: создание продукта и сетевое обслуживание. Традиционно они рассматривались как носители фундаментального свойства

естественной монополии, когда функции издержек таковы, что при всех существующих уровнях спроса производство одной фирмой обходится дешевле, чем конкуренция между двумя или более фирмами. В последнее время под влиянием технических и технологических новшеств, позволяющих создавать независимые предприятия, действующие на конкурентной основе, подобные представления применительно к стадии производства стали “размываться”. При этом сетевая стадия, как правило, продолжает оставаться монопольной, а значит, появляется возможность поддержания “своего” производителя и дискриминации остальных. В таком случае теряется выгода от конкуренции на стадии производства, а прибыль на монопольной сетевой стадии будет увеличиваться, по существу, за счет общества.

На основе анализа мирового опыта реформирования естественных монополий можно сделать общие выводы о наиболее эффективных моделях реструктуризации отдельных инфраструктурных отраслей. Так, наилучшей для железнодорожного сектора нередко оказывается модель вертикально интегрированного монополиста.

Специфика железнодорожного транспорта определяет ряд исходных требований к реформированию отрасли. Прежде всего, оно должно осуществляться при безусловном сохранении целостности естественно-монопольной инфраструктуры железнодорожного транспорта. Это диктуется как требованиями неразрывности единого экономического пространства страны, так и соображениями национальной безопасности. На всех этапах создания и функционирования железнодорожной отрасли роль государства в обеспечении сохранности и увеличении активов, а также в эффективном управлении рисками, неизбежно возникающими в процессе реформирования, останется ведущей. Трансформацию такой сложной системы, как железнодорожный транспорт, нужно осуществлять постепенно и поэтапно при обеспечении стабильности, надежности и безопасности функционирования железных дорог.

В качестве ключевых направлений реформирования железнодорожной отрасли следует выделить следующие: обеспечение условий для развития реальной конкуренции в тех сферах деятельности, где это возможно и целесообразно; либерализация ценового регулирования и последующее его упразднение в тех секторах, где дос-

тижима эффективная рыночная конкуренция; введение стабильного и прозрачного регулирования в сегментах рынка, характеризующихся наличием естественно-монопольного компонента.

В мировой практике существует достаточно большое количество моделей реформирования железнодорожного транспорта, учитывающих специфические социально-экономические, политические, демографические, природно-климатические условия конкретной страны. Но в конечном счете в основе всех вариантов реформирования лежит их разделение на производственную и сетевую (инфраструктурную) стадии. Можно выделить три основные теоретические модели с соответствующими вариантами структурной политики: модель вертикально интегрированной монопольной компании, модель с разделенными стадиями производства и сетевого хозяйства, модель, сочетающую элементы вертикальной интеграции и конкуренции. С точки зрения реализации конкурентной политики в сфере деятельности железнодорожного транспорта наибольший интерес представляет сопоставление двух последних моделей.

Модель с разделенными стадиями производства и сетевого хозяйства базируется на принципе обязательной вертикальной дезинтеграции. Предполагается, что сетевое хозяйство может быть организовано как крупный монополист, а на стадии производства внедряются элементы конкуренции. В результате на первый план выходит регулирование условий входа в отрасль и стимулирование конкуренции, должны быть четко обозначены законодательные барьеры, не позволяющие сетевому монополисту воздействовать на конкурентные отношения. Положительные эффекты от внедрения конкуренции на стадии производства ожидаются в связи с тем, что развитие конкурентных отношений почти полностью меняет систему стимулов, делая экономически нецелесообразным искусственное завышение издержек.

Сохранение вертикально интегрированных структур в рамках модели вертикальной интеграции с конкуренцией означает, что в сфере производства осуществляется конкуренция между вертикально интегрированными компаниями, а диктат монополиста в области доступа к инфраструктуре устраняется с помощью функционального разделения. Последнее предполагает введение двойной финансовой и управленческой от-

четности для естественно-монопольного и конкурентного видов деятельности, а также обеспечение доступа к сетевой инфраструктуре на общих основаниях для всех отраслевых операторов.

Если на некоторых сегментах рынка реорганизация или дерегулирование невозможны или нежелательны, альтернативным способом усиления конкурентных отношений является создание совместимых с естественной монополией конкурентных сред. Среди альтернативных моделей развития конкурентных отношений в сфере деятельности естественной монополии выделяют, прежде всего, модели состязательного рынка.

В зарубежной практике реформирования железнодорожного транспорта выработалось два основных подхода к формированию отраслевой структуры с соответствующими моделями конкуренции. С одной стороны, это сохранение вертикально интегрированных компаний-перевозчиков, конкурирующих преимущественно на параллельных линиях (американская модель), с другой - полная вертикальная дезинтеграция существующих структур, передача функций по управлению инфраструктурой единой национальной компании, развитие конкуренции двух и более перевозчиков на одной линии (европейская модель).

Можно выделить две наиболее острые проблемы, с которыми сталкивается большинство стран при реформировании отрасли железнодорожных перевозок. Во-первых, это значительная степень изношенности унаследованных инфраструктурных объектов, что существенно увеличивает потребности в инвестициях, необходимых менеджеру инфраструктуры для обеспечения надежности и безопасности функционирования железнодорожной системы. Во-вторых, это ограниченная пропускная способность железнодорожных путей, являющаяся препятствием для входа в отрасль новых операторов.

В период детального государственного контроля над деятельностью железных дорог важнейшие инвестиционные стратегии разрабатывались и реализовывались в рамках государственных программ.

Инфраструктурные объекты крайне редко функционировали на основе самофинансирования. Это привело к тому, что после проведения реформ, и особенно в случае вертикального дробления, собственники инфраструктуры оказались не готовы к адекватному удовлетворению возрастающего спроса на инфраструктурные услуги.

В свою очередь, компании-операторы не получили никаких гарантий доступа к объектам инфраструктуры, соответствующим определенным стандартам качества, по экономически обоснованным ценам.

Данная проблема наиболее актуальна для европейских стран, где проводится политика вертикального разделения национальных железнодорожных администраций. Вертикально интегрированные компании в большей степени стимулированы инвестировать в инфраструктуру, находящуюся в их собственности, и у них больший выбор источников финансирования. Выделенная компания-менеджер инфраструктуры, как правило, имеет ограниченное количество потенциальных источников инвестиционных ресурсов.

Естественно-монопольный сегмент в сфере железнодорожного транспорта не ограничивается инфраструктурной составляющей, а включает также некоторые виды перевозок, обычно по наименее загруженным маршрутам (спросовые ограничения создают естественно-монопольный эффект), сохранение которых ограничивает пропускную способность железнодорожных путей, но которые не могут быть закрыты в силу их социальной значимости. В наибольшей степени распространение конкуренции затруднено в сфере пригородных пассажироперевозок. Этот сегмент рынка является традиционно убыточным и наименее привлекательным для потенциальных операторов. Такое положение обуславливает необходимость сохранения государственного контроля над данными секторами, включая регулирование железнодорожных тарифов, прямое субсидирование пассажирских компаний или косвенное субсидирование с использованием системы социальных трансфертов.

Специфические характеристики железнодорожного транспорта порождают существенные проблемы, возникающие в ходе структурных реформ, что значительно затрудняет формирование реальной конкурентной среды даже на тех сегментах рынка, которые утратили признаки естественной монополии. Во многом это связано с тем, что в потенциально-конкурентных сферах, выделение которых требует логика реформ, сохраняется значительная экономия от масштаба.

Но с точки зрения анализа эффективности полной вертикальной дезинтеграции гораздо более важным является тот факт, что указанные отрасли характеризуются высокой общественной

отдачей от совмещения стадий производства и сетевого хозяйства. Такое положение вещей, на взгляд автора, свидетельствует о том, что трансформационные издержки реформирования этих отраслей чрезвычайно высоки. С одной стороны, изменение системы стимулов в результате внедрения конкуренции способствует снижению производственных издержек. С другой стороны, проведение структурных преобразований может подстегивать рост транзакционных издержек вследствие изменения «правил игры», усложнения хозяйственных связей, неспособности институциональной среды быстро адаптироваться к новым условиям.

Как показывает зарубежный опыт, результатом реализации наиболее радикальных моделей реформирования, требующих кардинальных изменений отраслевой структуры, отношений собственности, часто становится не только оживление конкуренции (хотя и этот процесс сопряжен

с существенными трудностями), но также возникновение серьезных организационных проблем, появление неустойчивых отраслевых структур, негативные социальные последствия. Поэтому при выборе радикальных моделей реформирования необходим более тщательный учет институциональных и социальных ограничений.

¹ *Капелюшников Р.И.* Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем). М., 2006.

² *Шишков А.Д., Дмитриев В.А., Гусаков В.И.* Организация, планирование и управление производством по ремонту подвижного состава: учеб. для вузов. М., 2007.

³ *Кириллова О.Ю.* Эффективность фирмы и ее инфраструктуры // Управление персоналом. 2007. № 4. С. 30-34.

⁴ *Стаханов В.Н.* Экономика инфраструктуры общественного производства: учеб. пособие. Ростов н/Д, 2008.

Поступила в редакцию 03.03.2011 г.