

Серия: **Инновации и инвестиции**

М. А. Буралова

**УПРАВЛЕНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ЕСТЕСТВЕННЫХ
МОНОПОЛИЙ**

**Инвестиционный
аспект**

Монография

Под редакцией **А.Ю. Егорова**,
доктора экономических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки РФ



Палеотип

Москва, 2005

УДК 338.242(075.8)
ББК 65.290-2
Б92

*Рекомендовано к изданию решением Ученого совета
Государственной академии профессиональной переподготовки
и повышения квалификации руководящих работников
и специалистов инвестиционной сферы (ГАСИС)*

Б92 Буралова, М.А.

Управление деятельностью естественных монополий:
инвестиционный аспект : монография / под ред. д-ра экон.
наук, проф., засл. деят. науки РФ А.Ю. Егорова ;
М.А. Буралова. — М. : Издательство «Палеотип», 2005. —
148 с.

ISBN 5-94727-230-X

Данная работа посвящена рассмотрению актуальных вопросов управления инвестиционной деятельностью естественных монополий. Особое внимание уделено планированию инвестиций и государственному регулированию деятельности естественных монополий, а также формированию направлений их инвестиционной политики.

Для студентов экономических специальностей, аспирантов, научных сотрудников, слушателей системы бизнес-образования.

УДК 338.242(075.8)
ББК 65.290-2

ISBN 5-94727-230-X

© Буралова М.А., 2005
© Издательство «Палеотип», 2005

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
----------------	---

Часть 1. Особенности управления деятельностью естественных монополий

Глава 1. Роль государства в управлении деятельностью естественных монополий	12
--	----

1.1. Способы регулирования деятельности естественных монополий	12
---	----

1.1.1. Регулирование естественных монополий в рамках осуществляемой ими ценовой дискриминации ...	12
--	----

1.1.2. Методы прямого государственного регулирования деятельности естественной монополии	14
---	----

1.1.3. Механизм экономической организации как регулятор деятельности естественной монополии	16
--	----

1.2. Государственный контроль над естественными монополиями в России	17
---	----

1.3. Концепции развития взаимоотношений государства с естественными монополиями	19
--	----

1.4. Влияние отраслевой специфики на процессы дезинтеграции	24
--	----

Глава 2. Планирование реструктуризации отраслей естественных монополий	26
---	----

2.1. Проблемы проведения реструктуризации отраслей естественных монополий	26
--	----

2.2. Особенности реструктуризации электроэнергетической отрасли России	31
---	----

2.3. Особенности реструктуризации газовой промышленности России	35
2.4. Особенности реструктуризации железнодорожного транспорта России	40

Часть 2. Функциональный анализ инвестиционной составляющей в деятельности естественных монополий

Глава 3. Планирование инвестиций естественных монополий	45
3.1. Определение методов стратегического планирования естественных монополий	45
3.2. Необходимость организации планирования инвестиций естественной монополии	49
3.3. Внедрение планирования инвестиций в рамках естественных монополий	54
3.4. Модели планирования инвестиций	66
Глава 4. Оценка инвестиционного климата и инфраструктура инвестиций естественных монополий	68
4.1. Инвестиционный климат и его влияние на инфраструктуру естественной монополии	68
4.2. Факторы, влияющие на инвестиционный климат и инфраструктуру естественной монополии	72
4.2.1. Государственное управление и экономическая политика	72
4.2.2. Права собственности и корпоративное управление ..	74
4.2.3. Виртуальная экономика и структурная политика	76
4.2.4. Соблюдение обязательств по контрактам	77
4.2.5. Налоговая система	78
4.2.6. Политика местных властей	79
4.2.7. Проблемы адекватного бухгалтерского учета	81
4.2.8. Различия в инвестиционном климате для местных и иностранных инвесторов	82

Глава 5. Структурный анализ и оценка эффективности планирования инвестиций естественных монополий	86
5.1. Эффективность планирования инвестиций естественных монополий	86
5.2. Структура собственности естественных монополий	95
5.3. Российские нефтяные компании и международные стандарты управления инфраструктурой инвестиций	100

Часть 3. Совершенствование методов управления инвестиционной деятельностью естественных монополий

Глава 6. Направления развития форм и методов управления естественными монополиями	105
6.1. Особенности текущего этапа реформирования естественных монополий	105
6.2. Переход от прямого управления к местному регулированию сфер деятельности естественных монополий	109
Глава 7. Формирование инвестиционной политики естественных монополий	121
7.1. Вариант поддержки инвестиционного климата и оптимальной инфраструктуры инвестиций естественных монополий	121
7.2. Основные направления регулирования инвестиционной деятельности естественных монополий	127
7.3. Направления совершенствования механизмов воздействия на субъекты естественных монополий	131

7.4. Выбор направлений и методов регулирования инвестиционной деятельности естественных монополий в странах с переходной экономикой	137
Заключение	139
Литература	144

ВВЕДЕНИЕ

Естественная монополия – монополия компании, обусловленная ее уникальным положением на рынке. Естественная монополия возникает в ситуации, когда одна компания в состоянии удовлетворять весь рыночный спрос на определенные товары или услуги с более низкими средними издержками, чем это смогли бы сделать несколько более мелких компаний.

Естественные монополии образуются в тех отраслях, где деятельность остальных компаний по каким-либо причинам невозможна, будучи ограничена государственным запретом на данный вид деятельности без соответствующей лицензии (например, добывающая промышленность) или использованием редких или невозпроизводимых ресурсов, кроме того, к естественным монополиям относятся предприятия, где размеры первоначальных капитальных вложений настолько высоки, что любой второй компании не выгодно входить в этот рынок и конкурировать с первой, так как две компании в данном секторе уже не смогут покрывать свои постоянные издержки из-за меньших масштабов производства. Типичными представителями естественных монополий являются коммунальные службы: было бы дорого и неоправданно строить второй набор водопроводных и канализационных труб в городе.

Чтобы предотвратить злоупотребления со стороны естественных монополий, их деятельность должно контролировать государство. Как правило, им позволяют иметь норму прибыли несколько выше, чем у остальных компаний, но это не всегда оправданно, так как монополия гарантирует прибыль. Также естественным монополиям часто позволяют проводить ценовую дискриминацию для максимизации их прибыли и нахождения инвестиционных ресурсов и осуществления инвестиционных проектов. Базовые определения инвестиций естественных монополий представлены в табл. 1.

Инвестиции естественных монополий – долгосрочные вложения частного или государственного капитала в различные отрасли национальной (внутренние инвестиции) или зарубеж-

ной (заграничные инвестиции) экономики с целью получения экономической или спекулятивной прибыли. Инвестиции естественных монополий подразделяются на реальные, финансовые и интеллектуальные¹.

Таблица 1

Базовые определения инвестиций естественных монополий

Типы инвестиций		Описание
1	Реальные (прямые)	Вложение капитала в производство какой-либо продукции
2	Финансовые	Вложения в финансовые институты, т.е. вложения в акции, облигации и другие ценные бумаги, выпущенные частными компаниями или государством, а также в объекты тезаврации, банковские депозиты
3	Интеллектуальные	Подготовка специалистов на курсах, передача опыта, лицензий и ноу-хау, совместные научные разработки и др.

Все естественные монополии в той или иной степени связаны с инвестиционной деятельностью. Принятие решений по инвестированию осложняется несколькими факторами. Эти факторы и причины, обуславливающие необходимость инвестиций естественных монополий, могут быть различны, однако в целом их можно объединить по принципу получения дохода.

Важным также является вопрос о размере предполагаемых инвестиций естественных монополий, так как от этого зависит глубина аналитической проработки экономической стороны инвестиционного проекта, которая предшествует принятию решения.

Сегодня в рамках естественных монополий становится обычной практика дифференциации права принятия решений инвестиционного характера, т. е. ограничивается максимальная величина инвестиций, в рамках которой тот или иной руководитель может принимать самостоятельные решения.

Нередко инвестиционные решения естественных монополий должны приниматься в условиях, когда имеется ряд аль-

¹ См.: Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: Владар, 1993. С. 48.

тернативных или взаимно независимых инвестиционных возможностей. В этом случае необходимо сделать выбор одного или нескольких вариантов, основываясь на принятых критериях. Очевидно, что таких критериев может быть несколько, а вероятность того, что какой-то вариант будет предпочтительнее других, как правило, меньше единицы.

В условиях рыночной экономики возможностей для инвестирования довольно много. Вместе с тем естественные монополии имеют ограниченные свободные финансовые ресурсы, доступные для инвестирования. Поэтому постоянно возникает задача оптимизации инвестиционного портфеля естественной монополии.

Сегодня также весьма существенен фактор риска. Инвестиционная деятельность естественных монополий всегда осуществляется в условиях неопределенности, степень которой может значительно варьироваться. Например, в момент приобретения новых основных средств никогда нельзя точно предсказать экономический эффект этой операции. Поэтому нередко решения естественных монополий принимаются на интуитивной логической основе, но тем не менее они должны подкрепляться экономическим расчетом¹.

Определение инвестиционных возможностей естественных монополий является отправной точкой для деятельности, связанной с инвестированием. В конечном счете это может стать началом мобилизации инвестиционных средств для реализации инвестиционных проектов естественных монополий².

Рисковые инвестиции или “венчурный капитал” – это термин, применяемый для обозначения капиталовложений естественных монополий, для которых трудно оценить возможные доходы и сопутствующие расходы. Венчурный капитал естественных монополий представляет собой инвестиции в новые сферы деятельности, связанные с большим риском. Как правило, венчурный капитал естественных монополий инвестируется в несвязанные между собой проекты в расчете на быструю окупаемость вложенных средств.

¹ См.: *Бокарева М.А.* Монополизм и антимонопольное регулирование: опыт, проблемы, решения. М.: НИИПИИ, 1991. С. 76.

² См.: *Гелхорн Э. Ковачич В.Е.* Антитрестовское законодательство и экономика / Пер. с англ. Вашингтон: Международный институт права США, 1995. С. 78.

Естественная монополия в результате своего функционирования сталкивается с необходимостью вложения средств, в развитие собственной инфраструктуры. Это могут быть вложения средств в модернизацию оборудования, коммерческие исследования и т. д. Иначе говоря, чтобы естественная монополия эффективно развивалась, ей необходимо наличие четкой политики своей инвестиционной деятельности. В любой эффективно действующей естественной монополии вопросы управления инвестиционным процессом занимают одно из самых главных мест.

Степень ответственности за принятие инвестиционных решений в рамках этих направлений различна. Если речь идет о замене имеющихся производственных мощностей, решение может быть принято достаточно безболезненно, поскольку руководство естественной монополии ясно представляет себе, в каком объеме и с какими характеристиками необходимы новые основные средства. Если речь идет об инвестициях, связанных с расширением основной деятельности, задача осложняется, поскольку в этом случае необходимо учесть целый ряд новых факторов: возможность изменения положения естественной монополии на рынке товаров, доступность дополнительных объемов материальных, трудовых и финансовых ресурсов, возможность освоения новых рынков и др.

Объекты реальных инвестиций естественных монополий могут быть разными по характеру. Типичным объектом капиталовложений естественных монополий могут быть затраты на земельные участки, здания, оборудование. Помимо затрат на разного рода приобретения, естественным монополиям приходится также производить другие многочисленные затраты, которые дают прибыль лишь через длительный период времени. Такими затратами являются, например, инвестиции естественных монополий в исследования, совершенствование продукции, долгосрочную рекламу, сбытовую сеть, реорганизацию структуры управления и обучение персонала.

Основной задачей естественной монополии при выборе направления инвестирования является определение экономической эффективности вложения средств в объект. По каждому объекту целесообразно составлять отдельный инвестиционный проект¹.

¹ См.: Хикс Дж. Стоимость и капитал / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1988. С. 312.

Итак, объектами реальных инвестиций естественных монополий являются¹:

- ◆ строящиеся, реконструируемые или расширяемые предприятия, здания, сооружения (основные фонды);
- ◆ программы федерального, регионального или иного уровня.

Инвестиции естественных монополий могут охватывать как полный научно-технический и производственный цикл создания продукции (ресурса, услуги), так и его элементы (стадии).

Выделяют четыре основных фактора (классификационных признака), которые определяют каждый конкретный проект естественной монополии: масштаб (размер) проекта; сроки реализации; качество; ограниченность ресурсов.

В “нормальном” инвестиционном проекте все эти факторы учитываются как более или менее равноправные. Однако существуют инвестиционные проекты естественных монополий, в которых один из факторов играет доминирующую роль и требует к себе особого внимания, а влияние остальных факторов нейтрализуется с помощью процедур контроля.

¹ См.: Лансков А. В., Окрепилова И.Г. Экономическое поведение предприятий // Антимонопольная политика и регулирование естественных монополий. М., 1997. С. 26.

ЧАСТЬ 1. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

ГЛАВА 1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В УПРАВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

1.1. Способы регулирования деятельности естественных монополий

1.1.1. Регулирование естественных монополий в рамках осуществляемой ими ценовой дискриминации

Источником получения инвестиционных ресурсов для естественной монополии является *ценовая дискриминация*, т.е. продажа *гомогенного блага* по различным ценам разным покупателям; при этом различия в ценах не связаны с затратами производства и доставки товара на рынок.

Необходимым условием осуществления ценовой дискриминации как источника получения инвестиционных ресурсов естественной монополией является невозможность перепродажи блага, поэтому наиболее широкое распространение она получила в сфере услуг.

В зависимости от способа осуществления ценовой дискриминации ее делят на три категории (степени)¹.

Дискриминацией первой степени называется продажа каждой единицы блага по ее цене спроса. Если естественной монополии это удастся, то кривая отраслевого спроса становится для нее кривой предельного дохода. В этом случае естественная монополия продаст такой же объем продукции, какой был

¹ См.: Рузье П. Промышленные монополии (тресты) в Соединенных Штатах. СПб., 1989. С. 101.

бы реализован в условиях совершенной конкуренции. При этом весь потребительский излишек достается продавцу в виде добавочной прибыли, направляемой обычно на осуществление инвестиционных проектов.

Осуществить ценовую дискриминацию первой степени на практике удается редко. Чаще по разным ценам естественная монополия продает не каждую единицу продукции, а определенные ее партии. Так, теплоэлектроцентраль может учесть, что минимально необходимое количество электроэнергии и тепла потребители возьмут по очень высоким ценам, а если на последующие порции своей продукции она будет снижать цены, то общий объем выручки и, возможно, прибыль возрастут. В этом суть *ценовой дискриминации второй степени*.

При отраслевом спросе (рис. 1.1) и отсутствии ценовой дискриминации сочетание P_M, Q_M обеспечивает максимальную прибыль, равную площади нижнего заштрихованного прямоугольника. Если монополист сможет продать Q_1 ед. продукции по цене P_1 , а оставшуюся партию $Q_M - Q_1$ по цене P_M , то его прибыль возрастет на площадь верхнего заштрихованного прямоугольника.

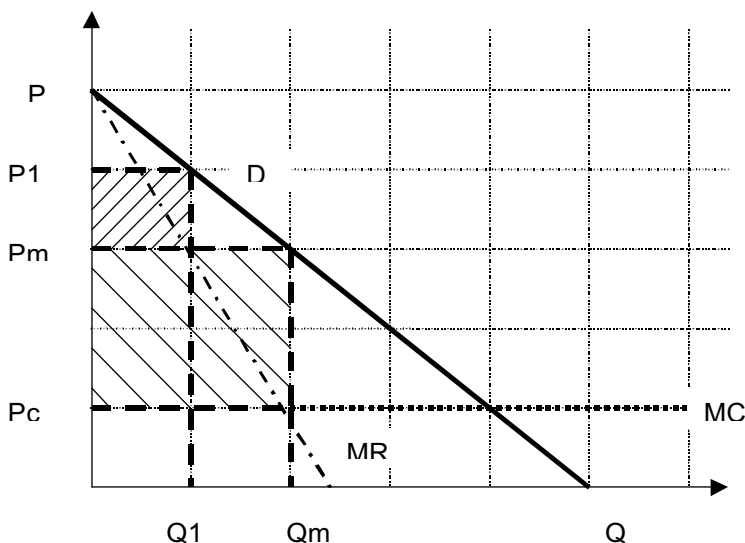


Рис. 1.1. Увеличение прибыли (инвестиционных ресурсов) естественной монополии за счет ценовой дискриминации

Ценовую дискриминацию третьей степени можно осуществить тогда, когда отраслевой спрос предстает перед естественной монополией в виде отдельных групп покупателей (сегментов рынка) с различными функциями спроса. В этом случае задача естественной монополии установить такие цены для каждой группы покупателей, которые максимизируют общую прибыль и способствуют увеличению инвестиционных ресурсов.

Проведение ценовой дискриминации позволяет естественной монополии сохранить на рынке потребителей с низкой покупательной способностью и, соответственно, манипулировать возможностью получения избыточными инвестиционными ресурсами.

Рассмотрим возможности цивилизованной борьбы со стратегией ценовой дискриминации естественных монополий.

Мировой опыт свидетельствует, что все радикальные изменения, происходящие в хозяйственной жизни любой страны и особенно в тех странах, где осуществляется переход от централизованного государственного воздействия на экономику к рыночным методам хозяйствования, имеют положительный эффект только в том случае, если деятельность естественных монополий в их экономике перестает быть определяющим фактором. Вместе с тем рыночный механизм, как показывает практика, не всегда может дать желаемый результат без вмешательства в поведение участников рыночных отношений со стороны государства. Даже в тех странах, где в настоящее время преобладающий взгляд на экономическую политику характеризуется в первую очередь опорой на рыночные силы, считается крайне необходимой практика жесткого регулирования естественных монополий.

1.1.2. Методы прямого государственного регулирования деятельности естественной монополии

Чаще всего механизм и границы такого регулирования определяются национальными законодательными актами. В частности, в Российской Федерации действует Федеральный закон “О естественных монополиях” от 17 августа 1995 года, который определяет и отрасли, относящиеся к естественной монополии,

и способы прямого ее государственного регулирования, и подходы к формированию инвестиционных политик естественных монополий.

Считается, что прямое государственное регулирование посредством определения тарифов или решающего влияния на них естественных монополистов достаточно простой и понятный способ, позволяющий снизить роль негативных факторов, существующих в их деятельности, в том числе и инвестиционной. В частности, в российском законодательстве данному способу уделяется первостепенное внимание, поскольку в этом случае государством фактически задается уровень инвестиционных ресурсов, доступных естественной монополии.

При реализации данного подхода возникает сразу же несколько проблем (рис. 1.2)¹.



Рис. 1.2. Способы регулирования естественных монополий

♦ необходимость создания органа государственного контроля над деятельностью естественного монополиста или придания таковых функций уже действующей антимонополистической структуре;

¹ См.: Глазьев С.Ю. Указ. соч. С. 78.

♦ сложность точного определения реальных издержек производителя услуг — естественной монополии и, соответственно, сложность определения реально необходимого уровня инвестиционных ресурсов, необходимых естественной монополии для осуществления инвестиционной деятельности.

Рассмотрим эти проблемы более подробно, особое внимание уделив аспектам инвестиционной деятельности естественных монополий.

Создание любого государственного органа несет в себе угрозу подмены инвестиционных интересов естественных монополий инвестиционным интересами правящих групп, не говоря уже о соответствующих затратах на содержание госчиновников¹.

С другой стороны, хорошо известны “расточительные нравы” естественных монополий. Рядовой гражданин (потребитель) в конечном итоге и оплачивает это чрезмерное потребление естественных монополистов. В прессе описан пример одного карельского предприятия — естественного монополиста, которое при снижении объема производства за последние годы увеличило штат примерно наполовину, сохранив при этом условия оплаты персоналу. Фактически естественная монополия получала инвестиционные ресурсы не от растущего производства, а от стагнирующего, что противоречит всем принципам рыночной экономики.

1.1.3. Механизм экономической организации как регулятор деятельности естественной монополии

Другой способ регулирования естественной монополии связан с использованием механизма экономической организации. Это торги за франшизу (право на ведение такой деятельности). Очевиден вывод об ограниченности решения данного вопроса как рынком, так и государством в рамках государственной иерархии независимо от формы: либо непосредственная деятельность, либо прямое государственное регулирование и, соответственно, опять не рыночные механизмы получения инвестиционных ресурсов и нарушение инвестиционных интересов большинства участника рынка².

¹ См.: Бокарева М.А. Указ. соч. С. 36.

² См.: Крэйнина М.Н. Анализ финансового состояния и инвестиционной привлекательности акционерных обществ в промышленности, строительстве и торговле. М.: АО “ДИС”: “МВ-Центр”, 1994. С. 41.

В первом случае — частная нерегулируемая монополия с установлением монопольно высокой цены, которую приходится оплачивать обществу в целом (имеем дело с прямым общественным вредом монополии) и которая обеспечивает для естественной монополии излишки инвестиционных ресурсов.

Во втором случае — проявляются все недостатки административной, а не экономической системы, где происходят процессы политизации решения проблемы естественной монополии (в интересах государства и правящих элит, но не в интересах общества в целом). В этом случае сложно вообще говорить об эффективности проводимой инвестиционной деятельности.

Легко сделать вывод, что, говоря о торгах за франшизу, мы будем иметь дело с контрактной системой как формой экономической организации. Контракт заключается с тем производителем (экономическим субъектом), который предлагает лучшие условия (меньшая цена, больший набор услуг и т. д.) и который формирует приемлемые для рынка условия осуществления инвестиционной деятельности.

Стоит ли ожидать, что контрактная система позволит раз и навсегда решить проблему инвестиционной деятельности естественной монополии? Конечно нет.

Феномен естественной монополии не является исключением, поэтому торги за франшизу в деле регулирования естественных монополий выступают в качестве одного из равновероятных вариантов действий. Так, например, торги за франшизу позволили в США решить проблемы с рациональным использованием инвестиционных ресурсов естественными монополиями, причем лучшим способом по сравнению с другими способами их регулирования. Это относится к дерегулированию грузовых автоперевозок, к организации работы местных авиалиний, почтовой службы, к работе кабельных телевизионных сетей, в ряде случаев — к работе коммунальных служб, к проблеме дерегулирования железных дорог.

1.2. Государственный контроль над естественными монополиями в России

Россия унаследовала от советской командно-административной системы управления множество предприятий-гигантов или даже целые отрасли, которые с переходом к рыночной

экономике были преобразованы в естественные монополии: в их числе железнодорожный транспорт, нефте- и газодобывающие предприятия, телеграфное, телефонное и почтовое сообщения, электроэнергетика и др.¹

В ситуации столь сильной монополизации экономики и невозможности в обозримом будущем хоть сколько-то улучшить положение, не вызвав этим крах всей отрасли и экономики в целом, государство вынуждено осуществлять жесткий контроль над деятельностью естественных монополий, в том числе и по вопросам их инвестиционной деятельности.

Государственный контроль над естественными монополиями состоит как в государственном владении контрольным пакетом акций, так и в специальном антимонопольном законодательстве, регламентирующем методы тарифного регулирования и контроля над деятельностью субъектов естественной монополии, а также определяющем список потребителей, подлежащих льготному или обязательному обслуживанию. Во многом, это определяет то, что российские естественные монополии в большинстве случаев не могут вести самостоятельную инвестиционную деятельность. Сама же инвестиционная деятельность естественных монополий сильно подвержена политическим факторам.

Законодательство РФ, направленное на регулирование естественных монополий, предусматривает не только государственное тарифное регулирование, но также ограничение их в распоряжении имуществом (прежде всего, доставшимся им в результате приватизации) и обязывание обслуживать некоторые категории клиентов.

Все это имеет ряд негативных последствий, в том числе: высокая коррумпированность чиновников, участвующих в государственном регулировании естественных монополий и недостаточно эффективная инвестиционная деятельность субъектов естественных монополий, которые, по сути, после смены формы собственности по методам управления так и остались “государственными предприятиями с частными владельцами”, такая характеристика присуща многим предприятиям в РФ, даже некоторым коммерческим фирмам, образованным уже после

¹ См.: *Лимитовский М.* Инвестиции на развивающихся рынках. М.: Дека, 2003. С. 55.

перехода к рыночной экономике и связано с устоявшимся менталитетом бывших работников государственных предприятий, занявших руководящие посты в этих организациях.

С другой стороны, практика показывает, что эти меры регулирования недостаточно эффективны и нередки случаи самоуправства и злоупотребления, например РАО “ЕЭС”, практиковавшая отключения потребителей, в том числе обозначенных законодательством, как обязательные в обслуживании. Также, существуют и большие нарекания к инвестиционной деятельности РАО ЕЭС, в большинстве своем направленной на получение спекулятивной прибыли, а не на решения инвестиционных задач по обновлению основных и оборотных фондов.

1.3. Концепции развития взаимоотношений государства с естественными монополиями

Попробуем с учетом всего вышесказанного показать ту идеальную роль, которое государственное регулирование может оказывать на планирование инвестиций естественных монополий.

Естественные монополии, в отличие от других предприятий рыночной структуры, занимают особое место в системе экономических отношений. Это определяется их уникальными свойствами, специфической ролью, которую они играют в экономике. В Великобритании и США чаще пользуются термином *public utilities* вместо естественной монополии, поскольку его применение закреплено и исторически и юридически. Концепция *public utilities* предполагает, что критерием отнесения предприятий к данному классу является наличие неустранимой (естественной) монополии и производства продукции первостепенной социальной значимости. Официальное отнесение предприятия к *public utilities* означает, что если оно находится в частной собственности, то подлежит государственному регулированию¹.

Государственное регулирование естественных монополий в современном понимании имеет более чем вековую историю. Кри-

¹ См.: Селиванов В.Н. США: монополии и государственное регулирование. Киев: Наукадумка, 1989. С. 129.

тическое осмысление опыта регулирования в конце 70-х гг. XX в. подвело к определенному рубежу эволюцию отношений государства и естественных монополий. Во многих развитых и развивающихся странах возникла общественная неудовлетворенность низким качеством услуг естественных монополий, высокими издержками государственного регулирования и откровенно плохими результатами инвестиционной деятельности естественных монополий, застоём в техническом развитии и иногда настоящими провалами в обеспечении требуемым количеством услуг и т.д.

К этому времени нарастающий вал критики деятельности естественных монополий и регулирующих органов в средствах массовой информации подготовил почву для принятия решений, сильно изменивших структуру и характер этих отношений. Лидерство в изменениях отношений между государством и естественными монополиями взяли на себя США и Великобритания, где в последней четверти XX в. в экономической политике предпочтение стали отдавать идеям монетаризма, теориям экономики предложения и рациональных ожиданий, т.е. тому, что враждебно идеям государственного интервенционизма. Направление реформ в отношениях государства с естественными монополиями определялось представлениями консерваторов о том, что рыночные силы в сфере естественных монополий неоправданно блокированы государством и их высвобождение поднимет эффективность функционирования отраслей, а также снимет солидное бремя с государственного бюджета. Кроме того, предполагалось, что подобное регулирование значительно повысит эффективность инвестиционной деятельности естественных монополий в вопросах управления своими основными и оборотными средствами.

Американский экономист Г. Демшец в ряде своих работ¹, подвергая сомнению эффективность инвестиционного и ценового регулирования естественных монополий, предложил устранить его там, где государство может организовать конкуренцию за исключительные права поставщика товаров и услуг на определенный по контракту период. Существование единствен-

¹ *Demsetz H. Why Regulate Utilities? // Journal of Law and Economics. 1968. No.11. P. 55—65; Stigler G. The Organization of Industry. Homewood, ILL.: Richard D. Irwin, 1968; Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.*

ной фирмы не означает монополистического ценообразования благодаря конкуренции на этапе борьбы за франшизу. Иными словами, из монополистической структуры не обязательно следует монополистическое поведение, хотя какие-то элементы его могут появиться позднее, если, например, условия производства изменятся в течение времени действия контракта.

Иной теоретический вариант обоснования усиления конкуренции и повышения эффективности инвестиционной деятельности в сфере деятельности естественных монополий следует из концепции “оспариваемого рынка”, или, как еще иногда переводят, “доступного рынка”. Эта концепция была предложена в работах У. Баумоля¹, Р. Вилига и Дж. Панзара². Оспариваемый рынок характеризуется абсолютно свободным входом и издержками выхода, равными нулю. Такой рынок открыт для нападения фирмы, поведение которой коротко обозначается формулой “ударил и удрал” (hit and run). Иными словами, предполагается, что всегда существуют фирмы, не пренебрегающие даже временной возможностью войти на рынок, получить прибыль, пока цены не упали, и выйти с рынка, не понеся издержек и получив инвестиционные ресурсы, если климат ухудшился.

В действительности эта концепция представляется дальнейшим развитием неоклассической модели совершенной конкуренции с акцентом на свободе входа-выхода. Внимание сосредоточено не только на возможности новой фирмы получить опору на рынке, но и в большей степени на ее способности полностью заменить существующего монополиста. При условии, что невозвратные издержки равны нулю (свободный выход), даже простая угроза (потенциальная конкуренция) входа такой фирмы удерживает цены монополиста на уровне издержек (нулевая прибыль). В таком случае государственное регулирование цен является вредным и инвестиционная деятельность естественной монополии не может быть достаточно эффективной.

Разработка концепции “оспариваемого рынка” стимулировала переосмысление традиционного отнесения к естественной монополии всех производств, существующих в электроэнергетике, газовой отрасли, на транспорте, в телекоммуникациях.

¹ Baumol W.J. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure // American Economic Review. 1982. Vol. 72.

² Panzar J.C., Willig R.D. Free Entry and Stability of Natural Monopoly // Bell Journal of Economics. 1977. Vol. 8.

Было предложено относить к неконкурентному сектору сетевые структуры, тогда как все остальные производства выделить в конкурентный сектор, где возможно организовать условия с некоторым подобием “оспариваемого рынка”.

Кроме идеологического сдвига (“консервативной революции”) несомненное значение для проведения реформ в области улучшения инвестиционной деятельности естественных монополий имели как технологические сдвиги, так и сдвиги в структуре производства. В частности, в электроэнергетике к 80-м гг. развитие технологии производства на основе паросилового цикла практически исчерпало возможности экономии на масштабе за счет повышения единичной мощности агрегатов и электростанций. Дальнейшее повышение единичной мощности оказалось невозможным и из-за установленного значительного отрицательного воздействия гигантских тепловых электростанций на окружающую среду. Экономическая эффективность ядерной энергетики была поставлена под сомнение нерешенностью проблем захоронения и переработки отходов.

Только в этих условиях оказалось возможным появление независимых производителей электроэнергии, которые стали реализовывать инвестиционные проекты и создавать новое поколение генерирующих мощностей — на основе парогазовых силовых установок. Этому способствовали успехи материаловедения, “высокие” технологии, разработанные в ходе реализации космических программ¹.

Внедрение конкурентных начал на основе концепций “торга за рынок и за инвестиционные ресурсы” и “оспариваемого рынка” в сферу естественных монополий потребовало пересмотра самой этой сферы с точки зрения отсечения потенциально конкурентных секторов и своего рода “огораживания” монопольного сектора. До начала реформирования естественно-монопольного сектора компании имели, как правило, вертикально интегрированную структуру, классическими примерами которых являются нынешние РАО “Газпром”, РАО “ЕЭС России”, МПС в России, АТТ в США до 1982 г., “Бритиш Гэс”, “Бритиш Телеком”, “Бритиш Рейл” до преобразований в Великобритании и многие другие. В электроэнергетике, например, в одной компании объединялись генерирующие предприятия, высоковольтные ЛЭП, распределительные сети, ремонтные и другие

¹ См.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 74.

вспомогательные предприятия, т. е. одна компания охватывала весь технологический цикл от производства до сбыта продукции. Соответственно, единый головной офис принимал решения и о проведении инвестиционных проектов, что в условиях большой инфраструктуры приводило к запаздыванию развития отдельных секторов естественной монополии и общей неэффективности инвестиционной деятельности. При реформировании к монопольному сектору стали относить ЛЭП и распределительные сети, а к конкурентному — генерирующие, ремонтные и вспомогательные предприятия, т. е. разделили объекты, в отношении которых инвестиционные решения принимались руководством естественной монополии и рынком.

Большое значение для успешного реформирования имеет решение проблем организации конкуренции, в том числе и конкуренции за инвестиционными ресурсами, иначе дезинтеграция теряет всякий смысл. Во-первых, необходимо обеспечить свободный доступ предприятий к сетевым структурам и инвестиционным ресурсам. Во-вторых, требуется снизить входные барьеры и предотвратить блокирование входа со стороны существующих фирм.

Конкретно для повышения эффективности инвестиционных процессов требуется решить ряд непростых вопросов (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Решение проблем организации конкуренции и повышение эффективности инвестиционных процессов

1.4. Влияние отраслевой специфики на процессы дезинтеграции

Решение общих вопросов дезинтеграции вертикально интегрированных структур неизбежно сталкивалось с отраслевой спецификой. В частности, при формировании конкурентного рынка на инвестиционные ресурсы в производстве электроэнергии необходимо было учитывать три основные особенности электроэнергетики. Во-первых, совпадение по времени производства и потребления электроэнергии. Во-вторых, практическую невозможность создания ее товарных запасов. Технически возможные решения в виде гидроаккумулирующих электростанций или электрических батарей настолько дороги, что выходят далеко за рамки экономически возможных при реализации инвестиционных проектов. В-третьих, необходимость поддержания в сети в довольно жестких пределах параметров, обеспечивающих устойчивую работу энергосистемы, прежде всего частоты и напряжения.

Указанные особенности электроэнергетики сделали ее наиболее трудным приложением теории дерегулирования. Дело в том, что включение (отключение) потребителя в электрическую сеть или изменение им нагрузки требует мгновенной реакции всей сети — включая как производителей, так и потребителей электроэнергии. Подключение к сети какого-либо потребителя вызывает дефицит мощности, который тут же должен быть покрыт либо увеличением мощности какого-либо генератора, либо, при отсутствии такой возможности, понижением потребляемой мощности какого-либо потребителя или даже его отключением. В ином случае (при дефиците, равно как и при избытке мощности) возникает угроза отклонения от установленной частоты и напряжения, что при превышении известных пределов чревато потерями потребителей, а в худшем случае десинхронизацией и последующим развалом сети. Жесткие системные требования к балансированию нагрузки имеют своим следствием то, что при организации торговли в режиме реального времени конечные потребители не имеют технической возможности наблюдать за изменением цен, не говоря уже о том, чтобы реагировать на них изменением своего поведения.

Спрос на электрическую мощность в коротком периоде практически абсолютно неэластичен, тогда как предложение отличается высокой эластичностью, правда, до определенного момента. При достижении генератором определенной мощности предельные издержки резко возрастают. Поэтому при возникновении пиковых нагрузок в сети, когда подавляющее большинство работающих генераторов подходят к черте, за которой предельные издержки уходят круто вверх, появляются возможности у даже не являющегося крупным производителем, но обладающего балансирующей мощностью назначать исключительно высокие цены, которые потребители вынуждены платить. Соответственно, появляется возможность получения излишних инвестиционных ресурсов и получения конкурентного преимущества при реализации инвестиционных проектов¹.

На рынках других благ, которые можно запастись впрок, не возникает описанная выше ситуация, так как потребители имеют возможность предварительно получать информацию о ценах и соответственно воздерживаться от закупок при неприемлемо высоких ценах, создавая запасы блага. Со стороны производителей возможности установления экстремально высоких цен резко ограничены конкуренцией, ибо доля рынка от производителя, повышающего цену, уходит к тем, кто имеет более низкие цены.

В отличие от рынков других благ особенности электроэнергетики делают возможным появление феномена рыночной власти, который в значительно меньшей степени, чем на других рынках, зависит от концентрации.

В самой общей постановке реформирование электроэнергетики мотивировалось одной генеральной идеей — конкуренция производителей должна привести цены до уровня предельных издержек и поддерживать в дальнейшем на высоком уровне аллокационную и производственную эффективность. Вера в универсальную работоспособность этой очень абстрактной идеи оказалась настолько сильной и распространившейся в истеблишменте Великобритании и США, что были предприняты энергичные шаги к ее практическому воплощению, несмотря на серьезные сомнения в прикладном значении данной идеи в электроэнергетике.

¹ См.: Хей Д. Теория организации промышленности. СПб.: Экономическая школа, 1999. С. 30.

ГЛАВА 2. ПРОЦЕССЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ОТРАСЛЕЙ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

2.1. Проблемы проведения реструктуризации отраслей естественных монополий

Начавшийся в 1992 г. переход России к рыночной экономике, процессы акционирования и приватизации выдвинули на первый план вопросы, касающиеся формирования системы государственного (экономического и инвестиционного) регулирования отраслей промышленности, включающих виды хозяйственной деятельности с признаками естественных монополий, где возможности для развития конкуренции объективно ограничены. К таким отраслям в первую очередь относятся электроэнергетика, газовая промышленность и железнодорожный транспорт¹.

Отсутствие законодательной и нормативной базы, опыта и традиций экономического регулирования в России, большие размеры и слабая “прозрачность” отраслевых хозяйственных структур в этих отраслях объективно затрудняли быстрое создание соответствующей системы государственного регулирования. Важнейшей стратегической задачей государственной политики в этих условиях представлялось проведение реструктуризации этих отраслей с целью разделения в них потенциально конкурентных и естественно монопольных сфер хозяйственной деятельности, способствующих 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 и инвестиционных проектов

¹ См.: Рынок и антимонопольное законодательство России. М.: Юстицинформ, 1992. С. 26.

электрической энергии, газа и железнодорожных перевозок, предпринятые в целом ряде стран мира и положившие, по сути, начало пересмотру общепринятых базовых принципов структурного построения и функционирования этих отраслей.

Вертикальная интеграция, сыгравшая несомненно важную роль на этапах формирования крупных систем электроснабжения, газоснабжения и железных дорог различных стран, стала определенным тормозом для дальнейшего роста эффективности функционирования этих систем, поскольку существование жестких внутрифирменных связей исключало возможность развития конкурентных отношений и эффективной инвестиционной деятельности, а возможности органов регулирования по выявлению резервов повышения эффективности регулируемых компаний объективно ограничены.

Очевидно, что эта структурная тенденция должна 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 и инвестиционной деятельности и для эффективного противодействия любым проявлениям 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 проходить в различные сроки и различным путём, подчиняясь собственной логике преобразований¹.

В результате проведения акционирования и частичной приватизации электроэнергетики и газовой промышленности государство резко сократило свои управленческие функции в этих отраслях, передав их соответственно отраслевому холдингу РАО «ЕЭС России» и РАО «Газпром», сохранив за собой лишь воз-

¹ См.: Рыночное предпринимательство России: Теоретические основы и практика регулирования: Учеб. пособие / Рук. авт. колл. Д.И. Правдин. М.: Ин-т межд. права и экономики, 1994. С. 34.

возможности участия в акционерном управлении этими компаниями. Для представления интересов государства в РАО “ЕЭС России” и РАО “Газпром” были сформированы институты представителей государства в этих акционерных обществах — коллегии представителей государства в совете директоров. На железнодорожном транспорте управление по-прежнему осуществляет МПС, а сами железные дороги имеют статус государственного унитарного предприятий, осуществляющего коммерческую и инвестиционную деятельность.

Следует отметить, что до одобрения Указом Президента РФ № 426 от 28 апреля 1997 г. Основных положений структурной реформы в сферах естественных монополий и утверждения постановлением Правительства РФ № 987 от 7 августа 1997 г. Программы мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий реформирование этих отраслей проводилось без единой, продуманной концепции государственной структурной и инвестиционной политики, а движущей силой происходивших изменений был главным образом высший управленческий аппарат соответствующих отраслей.

В итоге результаты усилий по реформированию электроэнергетики, газовой промышленности и железнодорожного транспорта, полученные к началу 2004 г., являются достаточно скромными с точки зрения полной адаптации отраслей и отдельных предприятий к работе в условиях рыночной экономики, развития конкуренции, эффективной инвестиционной деятельности и установления адекватного государственного контроля в естественно-монопольных сферах деятельности.

Более того, за эти годы произошло заметное снижение экономической и инвестиционной 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. Серьезное влияние на темпы осуществления реформ оказывали и продолжают оказывать следующие факторы (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Факторы, влияющие на осуществление реформ

Отсутствие конкурентной среды не было компенсировано контролем со стороны государства за обоснованностью издержек, инвестиционных вложений, 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 промышленных потребителей России. В настоящее время уровень тарифов на электроэнергию для промышленных потребителей вполне сравним с уровнем аналогичных тарифов в других странах. 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 промышленных потребителей России. В настоящее время уровень тарифов на электроэнергию для промышленных потребителей вполне сравним с уровнем аналогичных тарифов в других странах. Аналогичная ситуация складывалась в газовой промышленности. Вместе с тем тарифы на электрическую и тепловую энергию и цена на газ для населения