

*Жакешова А.П.*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ И МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННО-МОНОПОЛЬНЫХ СТРУКТУР НА ТРАНСПОРТЕ

*В статье анализируется управление транспортным комплексом страны, предлагаются пути совершенствования транспортной инфраструктуры. С этой целью рекомендуется изменить тарифную политику, внедрить экономический механизм регулирования этой отрасли.*

*In this article a system of transport complex management is analyzed. The ways is improvement of transport infrastructure are suggested / with this purpose it is recommended to change a tariff policy, to get economic mechanism of regulation in the branch adopted.*

Современный этап рыночной реформы, характеризующийся необходимостью ускорения выхода из кризиса, настоятельно требует повышения экономической роли государства, целенаправленных усилий по созданию класса собеседников, несущих полную ответственность за рациональное использование ресурсов и заинтересованных в росте эффективности производства. Для нашей страны это имеет большое значение, хотя было бы ошибочно считать, что наличие монополистических структур есть лишь наследие планово-распределительной системы. Рыночные конкурентные отношения сами по себе, как показывает мировой опыт, не гарантируют от возникновения монопольных корпораций. Добросовестную конкуренцию и антимонопольный контроль обеспечивают сильные и жесткие государственные службы. Вот почему проведение твердой и последовательной антимонопольной политики является важнейшим индикатором в эффективности осуществления экономических реформ.

В этом отношении применение экономического регулирования необходимо для:

- обеспечения баланса интересов потребителей (доступные цены) и регулируемых предприятий (финансовые результаты, привлекательные для кредитов и новых инвесторов);
- определение структуры тарифов на основе принципов справедливости и эффективного отнесения издержек на тарифы для различных типов потребителей;
- стимулирование предприятий к сокращению издержек и излишней занятости, улучшению качества обслуживания, повышению эффективности инвестиций и т.д.;
- создания условий для развития конкуренции (например, обеспечение открытого равного доступа конкурентов к информационным сетям).

Одна из наиболее острых дискуссий последнего времени занимает вопрос эффективного регулирования естественных монополий. Поскольку естественная монополия, будучи единственным

производителем в отрасли, производит со средними издержками, меньшими, чем были возможны для двух или более фирм, если бы они поставляли такое же количество товара необходима рациональная экономическая политика, включающая воздействие на цены, налоговые ограничения прибыли, в крайнем случае – смену формы собственности, но, конечно, не изменение масштабов производства и искусственное насаждение конкуренции.

Современный подход к регулированию естественных монополий, по нашему мнению, должен строиться на положении, согласно которому Дж. Гэлбрейт называл «планирующей системой». В современной высокоразвитой экономике в нее входят крупнейшие корпорации. Законы их поведения отличаются от законов функционирования традиционной рыночной системы, играющей в современной экономике подчиненную роль. Рынок сам по себе не в состоянии ни управлять, ни контролировать «планирующую систему». Эти функции могут выполнять только государство и общество в целом. В отношении естественных монополий такой контроль должен касаться издержек, цен и распределения прибыли.

«Естественный монополист» появляется на рынке с кривой удельных затрат, снижающейся на длительном пространстве выпуска продукции, что делает невыгодным дробление производства между множеством производителей. Отмеченный характер кривой удельных затрат объясняется высокими первоначальными вложениями, резким ростом транзакционных издержек при децентрации производства и другими обстоятельствами. Несбалансированность рынков может преодолеваться путем как усиления регулирования монополий, так и их полной демополизации.

Учет мирового опыта, а также анализ существующей ситуации в республике позволил нам выделить возможные препятствия, которые могут возникнуть при преодолении несбалансированности рассматриваемого рынка.

В некоторых случаях при стимулировании свободной конкуренции возникают негативные последствия. Негативные последствия «свободного» рынка объясняются чрезмерно низким уровнем доходов, потребления, обеспеченности ресурсами участников конкурентной борьбы.

2. Демополизация ослабляет возможности участников рынка мобилизовать достаточные для их развития объемы ресурсов. Здесь имеется в виду не только известную особую силу монополистов в привлечении средств, связанную

монополистической сверхприбылью. При установлении и усилении случайного характера распределения ресурсов между участниками экономики (в конкурентной среде) снижения объемов доступных ресурсов увеличивает вероятность низких уровней ресурсообеспечения в большей мере, чем высоких.

3. Монополизация (огосударствление) немонополизированной части экономики может выглядеть вполне разумной мерой для преодоления несбалансированности рынка. Однако при повышающейся кривой удельных затрат монополизация путем укрепления производств наносит очевидный ущерб и не может быть осуществлена. В этом случае монополизация может выступать в скрытой форме огосударствления.
4. Альтернативой огосударствления представляется усиление государственного регулирования. Однако, усиление государственного регулирования в условиях преобладания краткосрочного видения будет свидетельствовать лишь об усилении фискальных и административных функций государства.

Регулирование монополий наталкивается на некоторые затруднения: сами монополисты являются монополистами в отдельных рынках (в основном на внутренних) и конкурирует на других (внешних). Вследствие этого монополистическая сверхприбыль одних рынков – покрытие убытков на других.

Экономическая деятельность монополий, в т.ч. естественных, должна рассматриваться в контексте глобализации мировой экономики и ужесточении международной конкуренции транснациональных корпораций. Именно ТНК выступают основными субъектами глобальной экономики, аккумулирующими большую часть образующихся в ней доходов. Создание и успешное развитие этих компаний требуют огромных усилий, времени, благоприятного климата, поддержки, в т.ч. и на правительственном уровне. Национальная экономика без таких компаний обречена на пассивную роль в общемировых экономических отношениях.

Необходимо отметить, что только часть видов хозяйственной деятельности, осуществляемых в таких отраслях, как нефтегазовая промышленность, электроэнергетика, железнодорожный транспорт и связь, в действительности относится к естественной монополии и должна подвергаться государственному регулированию. Другие виды хозяйственной деятельности потенциально могут эффективно функционировать в условиях конкуренции, но создание конкурентной среды предполагает необходимость проведения адекватных структурных изменений.

Например, производство, как в нефтегазовой промышленности, так и электроэнергетике в отличие от транспортировки и распределения ресурсов объективно не является естественной монополией. Такие отрасли связи, как междугородная и

международная телефонная связь также не должны рассматриваться как естественные монополии, но пока во многих случаях местные телефонные линии при их нынешнем технологическом уровне в Казахстане должны быть причислены к естественным монополиям и подвергаться регулированию. На железнодорожном транспорте конкуренция с другими видами транспорта либо уже существует, либо ее появление возможно при появлении ряда условий. Теоретически можно рассматривать варианты возникновения внутренней конкуренции между отдельными предприятиями железнодорожного транспорта.

В идеале объективно обусловленные структурные изменения в этих отраслях, позволяющие максимально задействовать конкурентные силы рынка, приведут к ограничению сферы государственного регулирования. Однако правильно проведенное реструктурирование не только ограничит сферу регулирования, но также повысит его эффективность посредством четкого разделения регулируемых и нерегулируемых видов хозяйственной деятельности. Если же такие виды деятельности не разделены и осуществляются в рамках одного предприятия, задача установления разрешенного уровня цен, стоящая перед регулирующими органами, усложняется ввиду невозможности точно рассчитать издержки, которые должны быть отнесены на регулируемые виды деятельности. Нередко встречаются случаи перенесения затрат с нерегулируемых на регулируемые виды деятельности, что, с одной стороны, дает возможность предприятиям «обоснованно» завышать цены, а с другой – применять заниженные цены на нерегулируемых рынках, позволяющие устранять конкурентов или неоправданно увеличивать долю продаж на рынке.

На железнодорожном транспорте необходимо осуществить ряд преобразований, который будут способствовать решению описанных выше проблем:

- регулируемые и нерегулируемые виды деятельности должны быть отделены друг от друга настолько, насколько это возможно в существующих экономических, социальных и политических условиях. Разделение бухгалтерских счетов и балансов является минимальным требованием, но лучшим решением проблемы может стать создание самостоятельных предприятий по каждому виду деятельности, которые бы действовали на основе открытой контактной системы. В первую очередь надо отделить производственные функции от транспортных и распределительных. Следует выделить вспомогательные виды деятельности (ремонт, строительство, машиностроение и т.д.), которые хотя обычно и имеют специализированную направленность, но могут осуществляться на конкурентных принципах.

Таким же образом необходимо преобразовывать предприятия социальной инфраструктуры, передать

их в муниципальную собственность или приватизировать;

- регулируемые виды деятельности должны характеризоваться открытостью и доступностью информации для органов регулирования, что позволит устанавливать цены (тарифы) на уровне, достаточно высоком для обеспечения нормальной рентабельности и соответственно привлечь новые инвестиции;

- потенциально конкурентные сегменты отраслей должны быть выделены и реорганизованы в целях формирования реальной конкурентной среды. Так, в электроэнергетике должны быть образованы диверсифицированные компании, которые могли бы напрямую конкурировать на оптовом рынке. В области международной телефонной связи уже в настоящее время наблюдаются подобные позитивные сдвиги. В перспективе и в нефтегазовой промышленности также можно сформировать конкурентную среду.

Как показывает опыт стран с развитой рыночной экономикой, оптимальное количество действующих предприятий должно быть таким, чтобы можно было обеспечить:

- максимальное заполнение ниш рыночного пространства;
- эффективное включение рыночных механизмов;
- эффективную работу товаропроизводящих отраслей;
- необходимое количество рабочих мест, что предоставит определенные гарантии занятости гражданам;
- конкуренция может развиваться в указанных выше сферах только в том случае, если регулируемыми органами создаются соответствующие условия. Так производителям электроэнергии, нефти и природного газа необходим открытый, носящий недискриминационный характер доступ к транспортным системам, а междугородным и международным телефонным операторам – открытый и равный доступ к сетям общего пользования. Задачей органов регулирования является обеспечение такого свободного доступа для всех потенциальных участников рынка. Процедуры лицензирования, определяющие барьеры для входа на соответствующие рынки, также должны быть открытыми и недискриминационными.

Целями реструктуризации естественных монополий в транспортной отрасли являются повышение эффективности и инвестиционной привлекательности этих отраслей, снижение издержек потребителей их услуг при условии надежного удовлетворения платежеспособного спроса.

Структурные преобразования в транспорте должны быть направлены на развитие рыночных отношений и механизмов в сфере топлива и энергоснабжения, разделение потенциально

конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности.

Государственная политика в этой сфере должна основываться на следующих принципах.

Институциональные преобразования в отраслях транспорта не должны приводить к потере объективных преимуществ существующих интегрированных систем: технологической целостности, управляемости и надежности. Эти преобразования должны осуществляться при полной организационной и финансовой прозрачности.

Должен быть определен механизм представления интересов государства и организаций транспорта на внешних рынках.

Органы государственного регулирования естественных монополий в отраслях транспорта, помимо экономически обоснованного тарифного регулирования, должны обеспечить открытый и недискриминационный доступ потребителей и независимых производителей к услугам этих монополий.

Выделение потенциально конкурентных видов деятельности должно быть ориентировано на дерегулирование этих сфер деятельности. При этом государство должно проводить активную антимонопольную политику в этих областях, в том числе осуществлять антимонопольный контроль деятельности участников рынка, занимающие доминирующее положение, с целью недопущения злоупотребления этим положением, включая установление монопольных цен (тарифов).

Для обеспечения надежности и устойчивости топлива и энергоснабжения на этапе становления рынков необходимо создание регулируемых государством торговых площадок и операторов, при помощи которых будут осуществляться сделки на энергетических рынках, а также будут поддерживаться связь с технологическими операторами энергетических систем.

Также необходимо разработать процедуры лицензирования участников транспортных рынков на предмет соответствия как необходимым техническим требованиям, так и коммерческой добросовестности.

В рыночных экономиках держатели акций или их представители, совет директоров оказывают решающее влияние на выработку стратегии развития предприятия. Такой механизм позволяет регулирующим органам участвовать в процессе принятия решений через определение разрешенного уровня цен (или нормы прибыли на вложенный капитал). Низкий уровень корпоративно-акционерного управления уменьшает возможность органов регулирования влиять на поведение предприятий.

Эффективное корпоративно-акционерное управление предполагает, что собственники предприятий обладают большой заинтересованностью в ориентации управления компании на максимизацию доходности и величины

акционерного капитала при существующих условиях регулирования. Конечно, приватизация оказывает определенное влияние на корпоративно-акционерное управление. Однако как после одной приватизации, так и до ее проведения корпоративно-акционерное управление может стать более эффективным лишь при условии привлечения стратегических инвесторов посредством продажи или передачи в управление больших пакетов акций тем лицам или организациям, которые будут заинтересованы в жестком контроле за работой менеджеров.

Использование заемного капитала также может привести к росту эффективности корпоративно-акционерного управления, т.к. кредиторы будут заинтересованы в финансовом оздоровлении предприятия.

- инвестиционный процесс необходимо привести в соответствие с требованиями рыночной экономики. Почти во всех отраслях естественных монополий финансирование инвестиций производится преимущественно за счет роста тарифов. В настоящее время отраслевые инвестиционные и стабилизационные фонды не являются эффективным средством финансирования инвестиций и зачастую используются нерационально. Тарифное финансирование инвестиций должно быть резко сокращено, и компании должны стимулироваться или даже принуждаться к использованию заемного и акционерного капитала;

- во всех отраслях естественной монополии необходимо дальнейшее совершенствование механизма ценообразования. Следует также дифференцировать по регионам железнодорожные тарифы, прекратив централизованное перераспределение доходов между железными дорогами. Перекрестное субсидирование льготных пользователей за счет предприятий, применяемое во всех отраслях естественных монополий, должно быть прекращено. Субсидии, которые будут признаны необходимыми должны предоставляться из республиканского или местных бюджетов, а не за счет других потребителей соответствующих ресурсов и услуг;

- нужно ликвидировать холдинговые компании, нацеленные на осуществление административного контроля на республиканском уровне и централизованное перераспределение доходов и прибылей предприятий. Для этого потребуется дальнейшее развитие соответствующих правовых и институциональных условий, а также к ликвидации малоиспользуемых и малоэффективных производств.

Таким образом, экономические отношения, материально-вещественная и организационная структуры производства современной казахстанской экономики характеризуются весьма специфическими, «переходными» чертами. Поэтому применение в подобной ситуации стандартных мер, адаптированных к другой, качественно иной

социально-экономической системе, часто не достигает задуманного эффекта или дает обратный результат. Необходимы соответствующие «специфические» организационно-экономические отношения.

Многообразие возможных вариантов регулирования деятельности естественных монополий в условиях Казахстана можно свести к трем. Первый вариант – «оставить все, как есть» – представляется неадекватным в силу необходимости повышения эффективности работы естественных монополий. Второй вариант – радикальный, предусматривающий максимальное развитие конкурентных отношений в инфраструктурной сфере с одновременным дерегулированием ее деятельности. Приведенные выше аргументы говорят о том, что данный вариант также не приемлем. Наиболее обоснованным вариантом реформирования естественных монополий, по нашему мнению, является модель «мягкого» реформирования, предусматривающая совершенствование тарифного и иных форм регулирования в сочетании с максимальной «прозрачностью» финансовой отчетности, что позволит оценивать уровень реальных затрат и прибыли компаний-монополистов. Между тем, на наш взгляд, при снижении реальных доходов населения (что происходит сегодня в Казахстане), наиболее актуально развитие именно ценовых форм конкуренции, когда один и тот же товар на рынок поставляют несколько фирм и, естественно, по разной цене. По снижению цен на конкурентных рынках население судит об успешности реформ и преимуществах рыночной системы хозяйствования.

Кроме того, монопольно высокие цены оказывают угнетающее давление на сопряженные рынки и в значительной мере снижают деловую активность на них, а отсюда ухудшение в целом состояния экономики и снижения уровня жизни населения.

С этой точки зрения интересно познакомиться с опытом работы Комиссии по справедливой торговле (КСТ) Британских антимонопольных органов. Прежде всего, как считают в КСТ, монопольно высокие цены не всегда требуют вмешательства органов власти. Такие цены и возможность получения прибыли стимулирует уже действующие на рынке предприятия расширять выпуск, а другие предприятия – к вхождению на рынок. Органы власти вмешиваются только в том случае, когда возникают препятствия для такого вхождения.

В Великобритании при выявлении монопольно высоких цен используют три группы показателей: динамика цен, сравнение цен, уровень прибыли.

Фактический рост цен часто вызывает жалобы со стороны потребителей. Но взятые в отдельности высокие темпы их роста не считаются достаточным доказательством установления монопольных цен.

Во всех странах с рыночной экономикой фактические цены постоянно изменяются. Это чаще

всего не связано с монопольным ценообразованием. Причинами могут быть увеличение затрат, повышение качества, потребность в инвестициях, рыночная конъюнктура и пр.

Поэтому чаще всего анализ динамики цен проводят одновременно с анализом динамики себестоимости. В частности, если повышение цены в основном связано с теми видами затрат, на которые предприятие влияния не имеет, то контролирующий орган признает обоснованность такого повышения.

Если же одновременно с повышением цены растут составляющие себестоимости, на которые предприятие может повлиять, то злоупотребление рыночной властью вполне вероятно.

Для доказательства злоупотребления рыночной властью монополиста проводится детальный анализ конкурентных отношений на сравниваемом рынке, а также, при возможности проверка полученных результатов на нескольких рынках. Если географические границы рассматриваемого рынка – в пределах страны, производится его сравнение с мировым рынком.

Анализ получаемой прибыли – очень важная часть проведения проверки монопольности цены в британской практике. При определении уровня прибыли больше всего обращают внимание на рентабельность капитала (валовая прибыль/капитал). Также используют анализ темпов роста рентабельности и сравнение с аналогичными показателями на конкурентных рынках.

Для борьбы с монопольно высоким ценообразованием используется три подхода, причем они не исключают друг друга. Предпочтение отдается мерам по изменению характеристик рынка или его структуры.

*Первый подход* – снижение барьеров для входа на рынок: прерывание вертикальных связей с поставщиками и покупателями, устранение административных барьеров, поощрение вхождения на рынок, строгое наказание за антиконкурентные действия.

*Второй* – разукрупнение предприятия-монополиста. Это возможно, если предприятие нельзя состоит из отдельных заводов, или если вертикальное разделение создаст условия для входа на рынок новичков. Предприятие нельзя разукрупнять, если имеется значительная экономия, обусловленная масштабом производства.

*Третья возможная мера* – контроль или регулирование цен. Согласно рекомендациям Комиссии по справедливой торговле, подобная мера нежелательна, поскольку снижение цены уменьшает стимул для расширения выпуска и мощностей, а для новичков – для входа на рынок.

При регулировании цен в Великобритании устанавливают ту цену на товар, которая сложилась бы при наличии конкуренции на этом рынке. А поскольку регулируется всегда рынок с отсутствием конкуренции, то определить условную конкурентную цену очень трудно. Говоря строго, ее вообще нет на момент проведения анализа. В конечном итоге создаваемые рыночные механизмы обеспечивают возможности и стимулы для качественного и эффективного функционирования транспортных систем.

#### Литература:

1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. т.25, ч.2
2. Маматказин А.Р. Доходы тружеников села: новые аспекты проблемы в условиях рыночной экономики. – Фергана, 1991.