

РЕФОРМЫ НА ТРАНСПОРТЕ

Ф.И. Хусаинов,
к.э.н., зам. начальника
Саратовского РАФТО
Приволжской железной
дороги

Демонополизация железных дорог: от теоретической модели к практической реализации

Предметом настоящей статьи является рассмотрение зарождения и развития теории демонополизации железнодорожного транспорта и результаты ее реализации в Великобритании.

Строго говоря, та модель, которую сегодня принято называть «британской моделью приватизации железных дорог» изначально не имела никакого отношения к железнодорожному транспорту. Она родилась как ответ на некоторые проблемы, разрабатываемые в рамках неинституционального направления экономической науки. И, в течение како-

го-то времени, эта теория применялась к таким отраслям, как телефонная связь, электроэнергетика и кабельное телевидение. Таким образом, чтобы разобраться в истоках идей демонополизации, необходимо вспомнить, с какими проблемами столкнулись экономисты, разрабатывавшие теорию монопольных рынков.

Введение в теорию естественной монополии

Одна из основных особенностей монополизированного рынка – установление цены, превышающей тот уровень, который сло-

жился бы на конкурентном рынке. В условиях, когда структура рынка более конкурентна, – и прибыль, и рентабельность, в общем случае, ниже.

Первую экспериментальную проверку этих положений провёл американский исследователь Джо Бэйн. Он установил, что на тех рынках, где доля восьми компаний составляла в среднем 80%, рентабельность была выше среднеотраслевой. Кроме того, как отмечает Э.Чемберлин «...основное проявление монополии вовсе не в завышении прибыли, а в увеличении издержек (по сравнению

с состоянием конкуренции)» [9]. Шведский исследователь Бо Карлсон, проанализировав ситуацию в 26 отраслях Швеции, обнаружил, что издержки предприятий тем выше, чем выше уровень концентрации производства. Когда барьеры для проникновения импорта выросли, увеличились и издержки. Он сделал вывод: при сильной конкуренции со стороны импорта высокая концентрация производства не препятствует повышению эффективности. Эксперты Бюро переписи США, анализируя различные рынки, пришли к выводу, что уровень эффективности был выше на рынках, где совокупная доля четырёх поставщиков приближалась к 40%, и снижался при увеличении их доли на рынке. Были проанализированы издержки предприятий электроснабжения в 49 городах США. Выяснилось, что на электростанциях, которые работали на конкурентных рынках, они были на 11% ниже среднего уровня. На предприятиях, работавших в условиях монополии, издержки были значительно выше.

Отсутствие конкурентного давления на норму прибыли приводит к ослаблению стимулов к минимизации своих издержек, ослаблению заинтересованности в инновационных процессах. Конкурентная отрасль производит в точке, где цена равна предельным издержкам. Монополизированная отрасль производит в точке, где цена выше предельных издержек. Следовательно, в условиях монополии, в общем случае, цена будет выше, а объём выпуска ниже, чем при конкуренции. По этой причине в отрасли с монополистической структурой благосостояние потребителей обычно бывает ниже, чем в отрасли с конкурентной структурой.

Говоря о социальных последствиях монополизма, обычно отмечают, что монополии делают потребителей беднее, сокращая наличие товаров по отношению к тому их количеству, которое имеет место в условиях конкуренции. Так, Д. Хайман в своём классическом учебнике отмечает, что социальная цена монополии является мерой потерь обществом чис-

той полезности, происходящих в результате снижения доступности товара для потребителей, когда монополия максимизирует прибыль [8]. По оценкам экспертов МАП РФ, потери от деятельности монополий достигают 2,0 % ВВП [10].

Сегодня любой стандартный курс микроэкономики включает в себя раздел «Ущерб от монополии» или «Неэффективность монополии», но первым в 1954 г. предпринял попытку оценить этот ущерб американский экономист Арнольд Харберджер в работе «Monopoly and resource allocation» [13]. Графическую интерпретацию этой идеи впоследствии назвали «треугольником Харберджера». В 1967 году Гордон Таллок опубликовал статью «The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft» [15], в которой утверждал, что потери общества от монополии не исчерпываются «треугольником Харберджера». Так в экономической теории появился «прямоугольник Таллока». И, наконец, в 1975 году Ричард Познер проводил расчёты потерь от монополии в шести отраслях экономики США (услуги врачей, производство очков, молока, автоперевозки, нефтедобыча, авиалинии) [14]. Суммарные потери от монополии колебались от 5% до 32 % объёма продаж соответствующей отрасли.

Общие потери от госрегулирования (сертификация, лицензирование и т.д.), приведшего к фактическому ограничению конкуренции и установлению цены выше конкурентной в таких отраслях, как сельское хозяйство, транспорт, связь, энергетика, банковское дело, страхование и медицинские услуги, составляли, по его приблизительной оценке, около 17% создаваемого в них ВВП.

В работе Познера был сделан принципиальный вывод: потери от монополии, возникающей вследствие государственного регулирования конкуренции, превышают потери от «частной» монополии. Было установлено, что потери общества в регулируемом секторе американской экономики превышают потери от монополизации в нерегулируемом секто-

ре, хотя последний, по своим размерам, значительно больше.

Вместе с тем возможна ситуация, при которой конкуренция между двумя производителями товара (или поставщиками услуг) невозможна по технологическим или экономическим причинам и рост объёма производства единственного субъекта сопровождается снижением удельных издержек. Подобный рынок, на котором долгосрочные средние издержки достигают минимума только тогда, когда его обслуживает один продавец, называют **рынком естественной монополии**.

Прокладка альтернативной железнодорожной ветки, подвод двух водопроводов к одному дому, как правило, экономически нецелесообразны, ввиду наличия значительного эффекта экономии от масштабов производства в этих отраслях. Можно предположить, что отличительным свойством естественной монополии является наличие инфраструктурной сети, а объём инвестиций, необходимых для создания альтернативной инфраструктуры – является барьером на входе в отрасль для новых фирм. В.Кокорев в работе [3] даёт следующее определение: «*Инфраструктура – это сети, где осуществляются поставки продукции между удалёнными друг от друга (как в пространстве, так и во времени) экономическими агентами, а также отрасли экономики, эксплуатирующие такие сети*». Так, РАО «ЕЭС России» объединяет и электростанции, и электросети, в состав РАО «Газпром» наряду с добывающими предприятиями входит Единая система газоснабжения России, в состав ОАО «РЖД» входят как железнодорожный путь, так и подвижной состав, перемещаемый по нему.

Естественная монополия инфраструктурных сетей может ослабляться конкуренцией между различными типами таких сетей (конкуренцию железнодорожной ветке может составить нефтепровод, а тоннель через Ла-Манш – паромный транспорт).

Может показаться, что осуществить регулирование монополии с целью устранения неэффективности очень легко – от регулиро-

ющего органа требуется лишь установить цену на уровне предельных издержек, а максимизация прибыли довершает остальное – объём производства сравнивается с объёмом спроса при данной цене. К сожалению, при такого рода анализе упускается из виду один важный аспект данной проблемы: может случиться, что при такой цене прибыль монополиста будет отрицательной.

Графическая модель естественной монополии представлена на рис.1. Здесь точка минимума кривой средних издержек (AC – от англ. average costs) находится справа от кривой спроса, а точка пересечения кривой спроса и кривой предельных издержек (MC – от англ. marginal costs) лежит под кривой средних издержек.

При производстве в точке, где цена равна средним издержкам (Y_{AC}), естественная монополия будет покрывать свои издержки, но производить слишком малый объём, сравнительно с эффективным ($Y_{AC} < Y_{MC}$). Если же она будет производить в точке, где цена равна предельным издержкам, то, несмотря на эффективный объём выпуска (Y_{MC}), монополия будет не в состоянии покрыть свои издержки (точка $P_{MC}Y_{MC}$ расположена ниже кривой средних издержек). Такого рода ситуации возникают в отраслях с большими постоянными издержками и относительно небольшими предельными издержками – отраслях естественных монополий.

Рассмотрим, например, компанию по снабжению газом. Технология подразумевает в данном случае очень большие постоянные издержки – создание и поддержание в рабочем состоянии газопроводов – и небольшие предельные издержки, связанные с поставкой дополнительных единиц газа – закачка в проложенный газопровод большего количества газа обходится очень дёшево.

Аналогично, деятельность телефонной компании подразумевает очень высокие постоянные издержки на обеспечение сети проводов и переключений, в то время как предельные издержки предоставления добавочной единицы телефонных услуг очень низки.

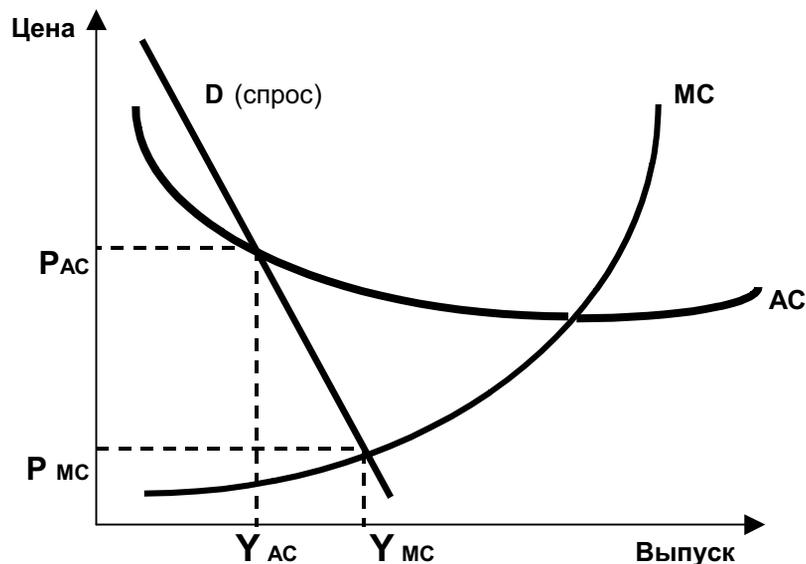


Рис. 1. Графическая модель естественной монополии

И, наконец, эксплуатация железнодорожного транспорта предполагает высокие постоянные издержки на содержание инфраструктуры (путей, станций, постоянных устройств) при относительно низких предельных издержках по перевозке дополнительного вагона (или дополнительного пассажира).

Если допустить, что установление монополийной цены естественной монополией нежелательно, а заставить естественную монополию производить при конкурентной цене нереально из-за отрицательной прибыли, то что же остаётся?

Естественные монополии большей частью регулируются или управляются правительствами. В различных странах были избраны разные подходы к регулированию естественных монополий. В одних странах естественные монополии принадлежали государству, в других частным фирмам, регулируемым правительствами.

Регулирование естественных монополий

Государство может воздействовать на цены в отраслях естественных монополий двумя способами: во-первых, за счёт регулирования цен и тарифов (в соответствии со ст.6 Федерального закона «О естественных монополиях»); во-вторых, путём внедрения и развития элементов конкуренции.

При ценовом регулировании могут быть использованы следующие методы: *метод предельных издержек* (при котором государство требует, чтобы устанавливаемая монополистом цена равнялась его предельным издержкам), *метод средних издержек* (закрывающийся в том, что вся прибыль монополиста, за исключением нормальной, изымается, то есть цена равна средним издержкам) и *метод установления потолка цен* (или, как вариант, предельной рентабельности).

При методе предельных издержек достигается оптимальный объём производства, но это зачастую приводит к убыткам и необходимости субсидировать монополию за счёт государственных средств.

Лишённый этого недостатка метод средних издержек может дать результат, при котором продукта будет производиться слишком мало по сравнению с необходимым для эффективного функционирования экономики в целом и, с другой стороны, не создаёт заинтересованности в минимизации издержек: монополист заранее знает, что его расходы будут компенсированы. Установление потолка цен обычно приводит к дефициту продукции.

Если регулируемая фирма не должна субсидироваться, она должна получать неотрицательную прибыль, а это значит, что она

должна производить в точке, лежащей на или над кривой средних издержек. Если при этом она должна предоставлять услуги всем, кто готов за них заплатить, она должна производить также в точке, лежащей на кривой спроса.

Следовательно, естественная монополия будет производить в точке подобной точке (PacYac) на рис.1. Здесь фирма продаёт свою продукцию по цене, равной средним издержкам производства, так что она покрывает свои издержки, однако её выпуск слишком мал по сравнению с эффективным объёмом выпуска. Это решение часто принимается в качестве так называемой политики «второго наилучшего» решения («квази-оптима») в отношении ценообразования на продукцию естественной монополии. Регулирующие правительственные органы устанавливают цены, которые позволяют фирме производить безубыточно – в точке, где цена равна средним издержкам.

Проблема, с которой сталкиваются регулирующие органы, состоит в том, чтобы определить истинные издержки фирмы. Многие страны с рыночной экономикой в умеренной степени субсидируют естественные монополии, придерживаясь метода предельных издержек. Или эксплуатация естественной монополии полностью передаётся правительству, с субсидированием убытков из государственного бюджета. Такова, как правило, практика в отношении систем общественного транспорта – автобусы, метрополитены, железнодорожные перевозки. В этой ситуации субсидии могут отражать не неэффективность функционирования как таковую, а, скорее, просто высокие постоянные издержки, связанные с эксплуатацией подобных отраслей. Вместе с тем субсидии могут означать как раз неэффективность. Проблема в отношении монополий, управляемых правительством, состоит в том, что, согласно опыту многих стран, измерить издержки государственных предприятий бывает труднее, нежели частных предприятий, регулируемых государством.

Сложна и другая проблема – установление «разумной» или

«справедливой» нормы прибыли. Наконец, регулирование цен и тарифов на продукцию субъектов естественных монополий посредством установления фиксированной нормы прибыли на вложенный капитал послужит стимулятором для поиска незаконных путей получения «справедливой» прибыли, как было при применении норматива рентабельности в 1992-1993 гг. Только тогда монополистом «накручивались» текущие издержки, а теперь будут максимизироваться ещё и инвестиции.

Постепенно большинство экономистов, сначала зарубежных, а потом и отечественных, пришли к выводу, что «государственное регулирование деятельности естественных монополий в принципе несовершенно и неэффективно»[5].

Причина этой неэффективности, по их мнению, кроется в том, что у регулирующих органов практически во всех странах не хватает ни времени, ни квалифицированного персонала, ни информации. В большинстве случаев проверки финансовых отчётов и бухгалтерских документов субъектов естественных монополий случайны, поверхностны и растянуты во времени. Свои заключения контрольные органы строят, в основном, на основе данных, предоставляемых самими проверяемыми предприятиями. Эффективность подобного регулирования невысока и, зачастую, ограничивая конкуренцию, приносит больше вреда, чем пользы.

Если методы регулирования естественной монополии, как отмечают эксперты МАП, «абсолютно бесперспективны»[10], то возможно, что усиление конкуренции в максимально возможной сфере приведёт к снижению тарифов, а, следовательно, издержек предприятий, пользующихся услугами естественной монополии. Как отмечал А.Маршалл, описывая железные дороги своего времени, «как мы знаем из опыта, чем скорее с открытием конкурирующей линии монополия будет разрушена, тем скорее (и отнюдь не наоборот) прежде существовавшая линия осознает,

что она способна осуществлять перевозки по более низким тарифам»[4].

Следовательно, с точки зрения долгосрочной стратегии, нужны более эффективные меры по принуждению монополистов к цивилизованному поведению, чем административное регулирование цен и тарифов. Альтернативный способ воздействия на естественных монополистов – дерегулирование и стимулирование конкуренции. Так, профессор МГУ А.Никифоров считает, что «поощряемая государством конкуренция внутри предприятий железнодорожного транспорта, раздел собственности или управления эксплуатацией железнодорожного транспорта, должны стать мощными факторами сдерживания роста железнодорожных тарифов»[5].

Конкуренция на рынке транспортных услуг

Усиление конкуренции в сфере железнодорожных перевозок возможно как на пути усиления внутриотраслевой конкуренции (так называемая политика «либерализации доступа к рельсам», так и на пути усиления, в максимально возможной степени, конкуренции между различными видами транспорта на рынке транспортных услуг).

Анализ монопольных рынков показывает, что «везде, где это возможно, необходимо полагаться на конкуренцию, а не на регулирование, – даже если конкуренция сама по себе далека от совершенства» [6].

При этом, основными параметрами, определяющими условия выделения конкурентных сегментов рынка транспортных услуг, являются:

- наличие альтернативных вариантов осуществления перевозок;
- взаимозаменяемость транспортных услуг;
- удельный вес на рынке транспортных услуг;
- величина издержек производства.

Рассматривая проблемы конкуренции в сфере железнодорожных перевозок необходимо отметить наличие нескольких ви-

дов конкуренции. Железные дороги сталкиваются с конкуренцией со стороны других видов транспорта – автомобильного, трубопроводного, воздушного и водного. Есть ли у конкретного перевозчика реальная экономическая альтернатива, кроме обслуживающей его железной дороги, – это, конечно, вопрос, который следует рассматривать в каждой конкретной ситуации. Тем не менее не надо забывать, что железная дорога не всегда является монополистом, в том смысле, что не всегда оказывает определяющее влияние на рынок. Около 70% железнодорожных линий имеют параллельные автомобильные дороги.

Наибольшая конкуренция между железнодорожным и автомобильным транспортом при перевозке грузов возможна на средних расстояниях, которые соответствуют протяженности межобластных транспортных связей соседних областей или областей одного экономического района. В сегменте короткопробежных перевозок автомобильный транспорт имеет преимущества перед железнодорожным.

Сегменты рынка транспортных услуг с конкуренцией железнодорожного и внутреннего водного транспорта обусловлены природно-географическими факторами – наличием параллельных железнодорожных и водных путей сообщения, продолжительностью периода навигации, а также определённой структурой грузопотоков, которые характерны для водного транспорта.

В настоящее время на внутреннем водном транспорте большую часть составляют перевозки строительных, лесных и нефтеналивных грузов. Среднее расстояние перевозки этих родов грузов по железной дороге сопоставимо со средним расстоянием перевозки грузов внутренним водным транспортом. Из этого следует, что конкуренция между железнодорожным и внутренним водным транспортом реально существует. В географическом отношении основной полигон, где существует конкуренция между железнодорожным и внутренним водным транспортом, представлен путя-

ми сообщения Волжско-Камского водного бассейна и отдельными параллельными направлениями двух видов транспорта на севере европейской части страны и в её восточных регионах.

Конкуренция в сфере внутренних грузовых перевозок между железнодорожным и морским транспортом (каботажное плавание) существует при обслуживании направлений, расположенных в Азово-Черноморском, Балтийском и Дальневосточном бассейнах.

Если рассуждать строго теоретически, то, как отмечает Р.Питтман, грузоотправитель, который отправляет груз по железной дороге из пункта А в пункт Б, может защититься от монопольного положения железной дороги даже в том случае, если у него нет альтернативы перевозок другим видом транспорта. В частности, если железная дорога 1 обладает монополией на железнодорожные перевозки из пункта А в пункт Б, и даже в том случае, когда груз невозможно экономично перевезти иным видом транспорта из пункта А в пункт Б, грузоотправитель из пункта А может воспользоваться услугами железных дорог 2 и 3 для перевозки своего груза в другие места назначения, а клиент в пункте Б может воспользоваться услугами железных дорог 4 и 5, чтобы получить этот груз из других мест отправления. Эта форма защиты, имеющая место в *некоторых* случаях, обычно называется «конкуренция по источникам». Заметим, что конкуренция по источникам является важным инструментом защиты для грузоотправителей в «сетевых» отраслях, например, для газовой отрасли или электроэнергетики.

Внутриотраслевая конкуренция: свободный доступ к инфраструктуре

Помимо двух отмеченных в предыдущем разделе видов конкуренции: с другими видами транспорта и конкуренции «по источникам», необходимо отметить наличие третьего вида – внутриотраслевой конкуренции, конкуренции между операторами железнодорожного подвижного со-

става, осуществляющими перевозки в своих вагонах (и своими локомотивами) с использованием одной инфраструктурной сети.

Такая модель получила название «Британской модели», а процесс перехода к ней «либерализацией доступа к рельсам» (иногда такую модель называют «конкуренция по Демсецу – по имени одного из её авторов [11]).

Впрочем и данная модель не уничтожает монополию, так как компания – владелец инфраструктуры всё же остаётся монополистом. Рассмотрим историю появления этой модели.

Несмотря на огромное количество трудов о «вреде» монополии и на практический опыт, свидетельствующий о том, что размещение и использование ресурсов в условиях монополии всегда менее эффективно, чем в случае, когда структура рынка более конкурентна, – долгое время экономисты не находили приемлемого решения проблемы. Так, М.Фридмен писал в 60-х годах: «К сожалению, приемлемого решения проблемы технологической монополии нет. Возможен лишь выбор из трех зол – частной нерегулируемой монополии, частной монополии, регулируемой государством, и непосредственной хозяйственной деятельности государства» [12]. Определение Фридмена монополии, как зла, вытекало из его предпосылки о том, что частная монополия приводит к установлению монопольных цен.

Однако подобного результата можно избежать, если использовать механизм торгов за монопольную **франшизу**, присуждаемую фирме, предложившей поставлять продукт на наиболее выгодных условиях. Иначе говоря, если в данной отрасли нельзя обеспечить конкурентное предложение, то конкуренция может быть инициирована на начальном этапе, при организации торгов за право быть монополистом, за франшизу на естественную монополию.

Победитель торгов (предложивший наименьшую цену поставки), предполагается, будет лишен мотивов «раздуть» свои эксплицитные издержки и в то же время у него усилятся стимулы к

оптимизации размещения ресурсов, что приведет, помимо прочего, к сокращению имплицитных транзакционных издержек. Кроме того, периодичность проведения торгов за франшизу должна усилить стремление как самого владельца временной франшизы, так и его потенциальных конкурентов к поиску более экономичных организационных и производственных технологий для того, чтобы предложить на будущих торгах конкурентоспособную цену поставки. По мнению В. Кокорева, «модель торгов за франшизу предполагает существенно меньший масштаб государственного регулирования, чем классическая модель частной регулируемой монополии, а значит, и негативные последствия такого регулирования будут меньше» [3]. Один из авторов рассмотренной модели – профессор Чикагского университета Г. Демсец отмечает, что «конкуренция на открытом рынке дисциплинирует более эффективно, чем процедуры регулирования, осуществляемые соответствующим государственным органом» [11]

Недостатки простой модели подробно проанализированы О. Уильямсоном в его классической работе «Экономические институты капитализма» [7].

1) Простая модель торгов за франшизу не предусматривает механизма адаптации бизнеса победителя торгов к непредвиденным обстоятельствам. Возможны два варианта механизма адаптации: разрешение пересмотра условий договора франшизы и сокращение его действия (при перезаключении договора с прежним или новым победителем торгов происходит адаптация). Решение о пересмотре условий договора (а прежде всего это цена поставки услуги) усилит стремление победителя убедить регулирующий орган, что изменившиеся обстоятельства привели к увеличению цены поставки. Сокращение же срока действия договора ослабит стимулы победителя к созданию долгосрочных активов при том, что инвестиции в сферу инфраструктуры являются высокоспециализированными и, в силу этого, высокорискованными.

2) Использование в качестве критерия минимальной удельной цены поставки услуги может привести к ухудшению ее качества (на железнодорожном транспорте, например, это уменьшение степени безопасности движения вследствие экономии на качестве и/или частоте ремонта подвижного состава или объектов инфраструктуры). Однако, если орган, определяющий победителя торгов, будет принимать во внимание качество услуги, то перед ним встанет проблема сопоставления различных сочетаний цены и качества. Оценка различных сочетаний факторов производства, способных обеспечить приемлемое качество услуги, сложная проблема, по видимому не разрешимая в рамках простой модели торгов.

3) Если деятельность победителя торгов за франшизу предполагает специализированное инвестирование крупных средств, то активы, созданные в результате такого инвестирования, не могут быть переданы победителю следующих торгов без высоких издержек. В простой модели предполагается, что новый победитель торгов выкупит у прежнего основные фонды по остаточной стоимости. Действительно, поскольку инфраструктурные сети – это, как правило, высокоспециализированные активы, то новый победитель является практически единственным их покупателем. Но прежний победитель может отказаться продавать активы, и претенденты будут поставлены перед необходимостью создавать новые инфраструктурные сети.

Предположим, что первоначальный договор франшизы предусматривал обязательную продажу активов по остаточной стоимости.

Тогда, во-первых, первоначальная их стоимость может быть искажена предыдущим победителем торгов (он может искусственно завязать цену покупаемого оборудования, вступив в сговор с поставщиком основных фондов или «раздуть» стоимость их монтажа и ремонта); во-вторых, высока вероятность длительного судебного разбирательства между

прежним и новым обладателем франшизы, которое парализует работу инфраструктурной сети и, в-третьих, не ясна судьба персонала, нанятого предыдущим победителем.

Таким образом, ключевыми проблемами простой модели торгов за франшизу являются: создание у победителя торгов стимула к инвестированию в высокоспециализированные активы и высокие издержки передачи этих активов от прежнего победителя торгов к новому.

Преодоление указанных недостатков стало возможно путем **отделения инфраструктурной сети от операций по ее эксплуатации**. Это означает, что компания, являющаяся владельцем инфраструктуры, заключает с победителем торгов договор на эксплуатацию сети или участка сети. Причем эксплуатировать сеть, например, железных дорог могут одновременно несколько компаний-операторов подвижного состава, конкурирующих между собой за право перевозить тот или иной груз или пассажиров.

Заметим, что практика эксплуатации одного участка пути несколькими операторами не нова. «Свободный доступ к сети» имел место на первой в мире общественной железной дороге, между Стоктоном и Дарлингтоном, начиная с 1825 года. Тогда любой желающий мог за определенную плату отвезти уголь от шахты в порт. Однако *графика движения поездов* в те годы еще не было, и очередность доступа к пути, в случае конфликта, решалась с применением силы. В настоящее время на железных дорогах Великобритании реализуется идея продажи «ниток» графика компаниям-операторам подвижного состава на коммерческой основе.

Компания-владелец сети железных дорог ответственна перед своими акционерами и/или регулирующими органами за поддержание сети в приемлемом состоянии. Инвестиции будут производиться ею за счет арендной платы, поступающей от компаний-операторов подвижного состава. Естественно, что у владельца инфраструктуры появится стимул вместо инвестирования в инфра-

структуру увеличивать дивиденды или заработную плату. Однако помимо регулирующих органов за надлежащим соблюдением выполнения договора аренды компаний-владельцем инфраструктуры будут следить операторы сети. А, как известно из мирового опыта, независимый частный пользователь способен осуществлять контроль за соблюдением договора гораздо эффективнее государственных органов.

В 1991 году Комиссия ЕС потребовала (Директива № 91-440) отделения инфраструктуры от операций для всех европейских железных дорог и предоставления доступа к инфраструктуре для всех компаний-операторов подвижного состава.

В ноябре 1993 года описанная выше модель была реализована в Великобритании. К этому времени уже были приватизированы железные дороги Чили, Аргентины, Японии, Новой Зеландии. Затем приватизационные процессы начались на железных дорогах Италии, Нидерландов, Мексики, Канады, Чехии, Венгрии, Боливии, Бразилии, Алжира и других стран.

Интерес к Британской модели в России вызван, помимо прочего, тем, что в отличие от США, где исторически сеть железных дорог развивалась таким образом, что рядом сосуществовали параллельные ветки, принадлежащие разным владельцам (рис. 2), сеть железных дорог Великобритании (рис. 3) напоминает радиальное расположение российских железных дорог, которое затрудняет (или делает невозможной) создание конкуренции между отдельными железными дорогами. Географическим расположением железнодорожных веток и обусловлена невозможность перенесения американской модели организации железнодорожной отрасли на английскую или российскую «почву».

Реализация модели: опыт Великобритании

Приватизация железнодорожного транспорта Великобритании была лишь частью комплексных реформ, целью которых было создание или усиление конкурент-

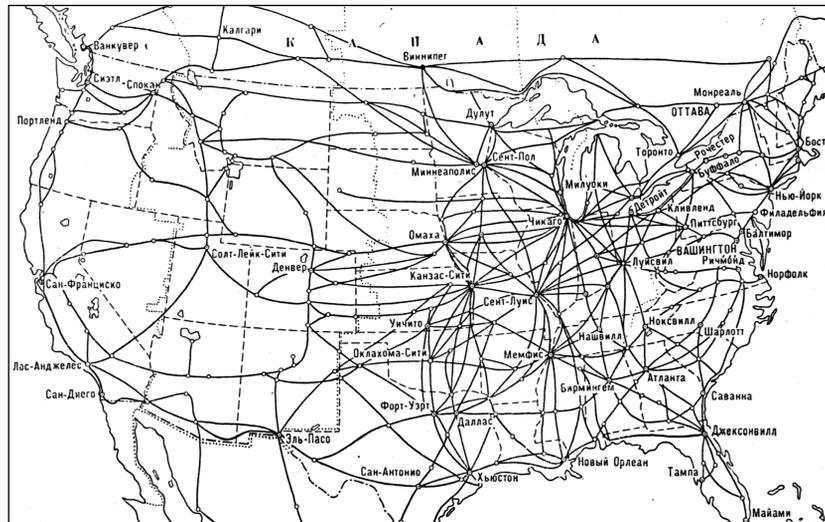


Рис. 2. Схема железных дорог США

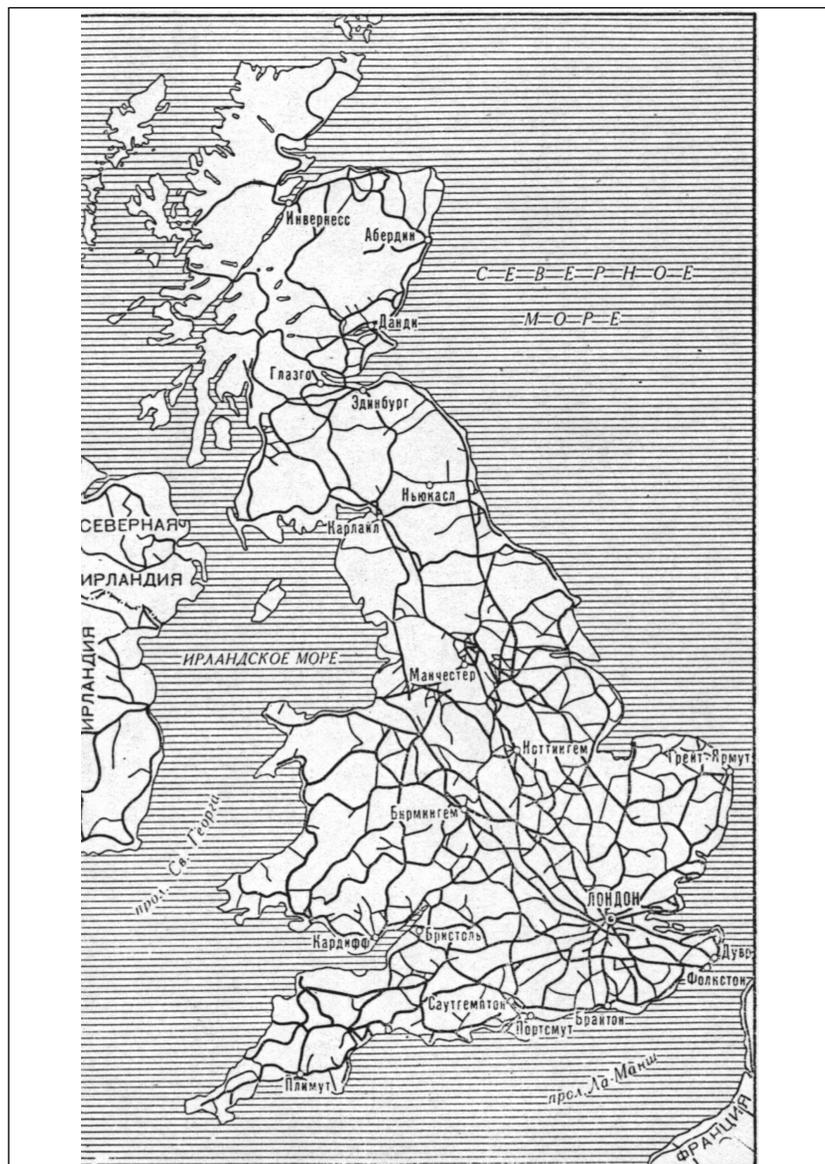


Рис.3. Схема железных дорог Великобритании

ной среды в максимально возможной сфере. Так, предприятия-монополисты получили директивы предоставить возможность доступа к трубопроводам и телекоммуникационным сетям «посторонним» компаниям, тем самым позволяя им предлагать потребителям собственные услуги. Таким образом, было создано положение, при котором конкурирующие поставщики газа, электричества и услуг телефонной связи могут отныне пользоваться элементами инфраструктуры прежней монополии для обслуживания своих клиентов.

Пятого ноября 1993 года в Великобритании был принят Закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которым с 1 апреля 1994 года Британские Железные дороги (British Rail) как единое целое окончательно прекратили свое существование. Вместо нее была образована компания «Railtrack», владеющая инфраструктурой железных дорог (железнодорожными путями, станциями, системами СЦБ и связи, искусственными сооружениями), но не занимающаяся их эксплуатацией.

Функции эксплуатации, включая менеджмент (время поездок, графики движения), выполняют эксплуатационные компании, получающие франшизы на 5-7 лет. После приватизации на сети работают 26 пассажирских и 6 грузовых компаний-операторов подвижного состава, а также 11 компаний, занимающихся ремонтом и текущим содержанием пути. Были также проданы компания «Rail Express Systems» (предоставляющая услуги железнодорожного транспорта для почтового управления Великобритании) и «Red Star» (оказывающая розничные услуги по доставке посылок с использованием свободных мест на междугородных пассажирских поездах). Были также приватизированы все шесть депо крупного ремонта, которые конкурируют между собой, предоставляя услуги по ремонту компаниям-операторам подвижного состава.

В дополнение созданы две государственные структуры: ведомство по выдаче франшиз (OPRAF) и ведомство железнодо-

рожного распорядителя. Ведомство по выдаче франшиз (его возглавляет Управляющий по франчайзингу) занимается не только выдачей франшиз, но и предоставляет субсидии, необходимые для пассажирских перевозок. Ведомство железнодорожного распорядителя (его возглавляет Управляющий по вопросам железнодорожного регулирования) должно содействовать развитию свободной конкуренции и предотвращать действия, противоречащие ее принципам, защищать интересы потребителей услуг железных дорог и компаний, осуществляющих железнодорожные перевозки. Все конфликты, которые потенциально могут возникнуть между «Railtrack» и эксплуатационными компаниями, – относятся к ведению Управляющего по вопросам железнодорожного регулирования.

Еще одной из важных задач Управляющего по вопросам франчайзинга является проведение переговоров с «Railtrack» о выделении «ниток» графика движения поездов. Замысел же на более отдаленную перспективу состоит в том, что «Railtrack» будет продавать «нити» графика движения поездов на основе обычных коммерческих принципов.

Особо следует коснуться вопроса организации торгов за франшизу на пассажирские перевозки. Пассажирские перевозки в Великобритании, как и в подавляющем большинстве других стран, были убыточными и субсидировались государством. С самого начала правительство ориентировалось на то, что приватизация должна привести к улучшению качества и снижению цены услуг, предоставляемых населению. Поэтому в результате приватизации нельзя было ни допустить сокращения величины предложения транспортных услуг, ни увеличить тариф за проезд. Из этого следовало, что правительству придется субсидировать пассажирские перевозки, используя для этого средства налогоплательщиков. В результате обсуждения этой проблемы родилась идея использовать несколько модифицированную модель торгов за франшизу: основным

критерием для определения победителя торгов была минимальная запрашиваемая субсидия.

Разделение Британских железных дорог более, чем на 70 отдельных коммерческих компаний, некоторыми экономистами подвергалось критике, в том числе и за то, что подобная приватизация может оказаться экономически неэффективной. Однако на первом этапе (1996–2000 гг.) финансовые показатели отрасли кардинально улучшились, имели место значительные капитальные вложения в инфраструктуру.

В результате, доля рынка и объемы перевозок стали расти, производительность труда удвоилась. Объем пассажирских перевозок увеличился к 2000 г. на 25%. Перевозки грузов возросли на 22%. Число поездов выросло на 1300 в сутки (или на 12%). Пунктуальность повысилась: число опозданий в 2000 г., сравнительно с 1996 г., уменьшилось на 40%. Грузооборот увеличился (сравнительно с 1996 г.) на 39% и достиг 44,2 млрд. т-км.

Возросший объем работы требовал увеличенных инвестиций. За три года инвестиции частного сектора удвоились и составили в 1999 г. 2 млрд. ф.ст. К 2000 г. они достигли 2,5 млрд. ф. ст. С. Беннет отмечает, что частный сектор вкладывает в развитие железных дорог инвестиции, невозможные со стороны государства в предшествующие приватизации четыре десятилетия. Эти инвестиции намного превышают уровень капитальных вложений государственных Британских железных дорог [1]. Количество аварий на поезде-км снизилось в три раза, однако произошло несколько очень крупных аварий.

В качестве своего рода образцово-показательного примера, демонстрирующего, как должна действовать данная модель, английские специалисты указывают на зону между аэропортом Гэввик и Лондоном, где несколько разных эксплуатационных компаний предлагают пассажирам услуги по сообщению между аэропортом и городом, отмечая, что конкуренция уже привела к заметному повышению качества обслуживания.

Вместе с тем большое количество игроков сильно усложнило и запутало процесс принятия решений.

Кроме того, на Railtrack было наложено множество ограничений и запретов.

Так, британское законодательство, предполагает «государственное вмешательство во всех случаях, когда со стороны компании будет проявляться стремление получить сверхприбыль от инвестиций или отказаться от проектов развития без достаточного обоснованных причин».

Railtrack получила монопольные права на услуги по представлению рельсов операторам перевозчикам. Это подкреплялось субсидиями, которые, снижая стоимость услуг Railtrack, уничтожали стимулы к строительству альтернативных частных линий, способных составить конкуренцию монополисту. Удешевление прав пользования рельсовыми путями способствовало чрезмерно интенсивному использованию дорог перевозчиками.

Railtrack не имела права действовать на своих собственных дорогах в качестве оператора. Компания принуждалась государством к осуществлению инвестиционных проектов, которые акционеры не находили привлекательными и наоборот (например, не позволили закрыть линию Лондон-Манчестер-Глазго на ремонт, когда руководители компании приняли такое решение).

На Railtrack распространялась изощренная система различных государственных премий и штрафов, призванных изменить её стимулы, направив усилия менеджмента не на максимизацию прибыли, а на соблюдение разных технических и статистических критериев.

В результате, Railtrack так и не стала прибыльной компанией, хотя сумма убытков и меньше, чем во время нахождения в государственной собственности. Компания не смогла найти достаточно средств для поддержания инфраструктуры, но не могла и выйти из этой ситуации через сокращение части сети, например, через закрытие некоторых линий или через продажу их другой компании.

В итоге, после нескольких серьёзных катастроф Railtrack стала исключительно непопулярной, и правительство прекратило субсидирование, сохранив, однако, все требования. Затем произошло неизбежное банкротство, однако активы Railtrack не достались кредиторам и не были проданы с аукциона, а попали в собственность квазигосударственной «бесприбыльной корпорации без акционеров» (a company limited by guarantee) Network Rail. Фактически Великобритания восстановила государственную собственность и субсидии на железнодорожную инфраструктуру, причём в общественном мнении укрепилось мнение, что крах Railtrack был вызван не государственным регулированием, а неспособностью рыночных сил управиться с железными дорогами.

По мнению В. Кизилова, «для непредвзятого наблюдателя очевидно, что система, в которой жила Railtrack, противоречит принципам свободного предпринимательства, и, пожалуй, даже больше, чем обычная государственная монополия, а значит, английский опыт не был даже попыткой приблизиться к нормальной модели существования отрасли, в своё время обеспечившей ей подлинный расцвет»[2].

История реализации «британской модели» поднимает ряд важных вопросов, ответы на которые актуальны и для России.

Необходимо ли полное разделение услуг инфраструктуры и собственно перевозок с запрещением владельцу инфраструктуры заниматься перевозочной деятельностью? Целесообразно ли излишнее государственное регулирование в сфере тарифной политики? Допустимо ли государственное вмешательство в инвестиционную стратегию компании?

В свете вышеизложенного, **представляется целесообразным, если государство сохранит за владельцем инфраструктуры (ОАО «РЖД») право заниматься оказанием как услуг по перевозке грузов, так и любыми видами деятельности на усмотрение компании и не вмешиваться чрезмерно в её работу, полагая, что рынок сам отрегулирует и долю ком-**

пании на рынке, и необходимость оказания тех или иных услуг.

Вместе с тем, если государство ставит целью создание и поддержание «цивилизованной» конкуренции на рынке транспортных услуг, то оно должно в лице антимонопольных органов следить за соблюдением антимонопольного законодательства всеми субъектами транспортного рынка.

Список использованных источников информации

1. Беннет С. Некоторые оценки британской модели приватизации // Железные дороги мира. – 2000. – №12. – С.5-11.
2. Кизилов В. Либерализация транспорта // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика – Челябинск, Социум, 2004. – С.92-108.
3. Кокорев В. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // Вопросы экономики.-1998.-№4.- С.115-133.
4. Маршалл А. Принципы экономической науки: В 3 т./ Пер. с англ.- М.: Прогресс, 1993. – Т.2. – 310 с.
5. Никифоров А. Ценовое регулирование естественных монополий // Вопросы экономики. – 1998. – №4. – С.134-143.
6. Питтман Р. Конкуренция на железных дорогах: что выбирать России? // Эко. – 2001. – №8. – С. 5-22.
7. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция.- СПб.: Лениздат; CEV Press, 1996. –702 с.
8. Хайман Д.Н. Современная микроэкономика: анализ и применение: В 2. т. / Пер. с англ. – М.: Финансы и статистика, 1992. – Т.2. – 372 с.
9. Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции: реориентация теории стоимости – М.: Экономика, 1996. – 351 с.
10. Чирихин С.Н. Прибыли монополистов – потери для общества // Эко. – 2000. – №3. – С.111-116.
11. Demsetz H. Why regulate utilities? // Journal of Law and Economics, 1968, vol.11, April, p.55-66.
12. Friedman M. Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
13. Harberger A. Monopoly and resource allocation // Amer.Econ. Rev. 1954. Vol.44, N2. P.77-87.
14. Posner R. The social costs of monopoly and regulation // J. Pol. Econ. 1975. Vol.83, N4. P.807-827.
15. Tullock G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft // Western Economic Journal, 1967, N5 (June). P.224-232.