

Естественные монополии в российской экономике: выбор модели регулирования

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-44-55

Хайкин Марк Михайлович

Санкт-Петербургский горный университет
Заведующий кафедрой экономической теории
Доктор экономических наук, профессор
marcmix.spb@gmail.com

Кныш Валентин Андреевич

Санкт-Петербургский горный университет
Профессор кафедры экономической теории
Доктор экономических наук, профессор
knyshva@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы регулирования естественных монополий как рыночного института индустриальной и постиндустриальной экономики. Исследуются некоторые причины провалов регулирования в историческом аспекте. Анализируются конкурирующие подходы к выбору адекватной для российской экономики модели и политики регулирования естественных монополий с учетом фактора инновационного развития.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

естественная монополия, государственное регулирование, провалы регулирования, инфраструктурные отрасли, инновационные изменения

Chaikin M. M., Knysh V. A.

Natural Monopolies are in the Russian Economy: Choice of Adjusting Model

Chaikin Mark Mikhajlovich

Saint Petersburg Mining University (Russian Federation)
Head of the Department of economic theory
Doctor of Science (Economy), Professor
marcmix.spb@gmail.com

Knysh Valentin Andreevich

Saint Petersburg Mining University (Russian Federation)
Professor of the Department of economic theory
Доктор экономических наук, профессор
knyshva@mail.ru

ABSTRACT

In the article the problems of adjusting of natural monopolies are examined as a market institute of industrial and after industrial economy. Some reasons of adjusting failures are investigated in a historical aspect. Analysed competitive going near the choice of adequate for the Russian economy model and politics of adjusting of natural monopolies taking into account the factor of innovative development.

KEYWORDS

natural monopoly, government control, adjusting failures, infrastructural industries, innovative changes

Введение

Дискуссии по вопросам реформирования естественных монополий и выбору адекватных методов их регулирования ведутся в нашей стране и за рубежом несколько последних десятилетий. Возникновение дискуссий принято связывать с кризисом традиционного подхода к регулированию, следствием которого стали так называемые «провалы регулирования». Природу этих провалов и логику их устранения следует учитывать при выработке стратегии государственного регулирования российских естественно-монопольных структур.

В последние годы обострилась полемика между сторонниками и противниками рыночных подходов к регулированию российского естественно-монопольного сектора. В значительной степени это связано с неоднозначными результатами реформы РАО «ЕС России», которая не привела к росту эффективности в отрасли и достижению заявленных социально-экономических целей.

Авторы статьи предлагают рассмотреть проблему государственного регулирования естественной монополии в контексте экономической теории сквозь призму эволюции взглядов на естественную монополию и методы ее регулирования в индустриальной и постиндустриальной экономике.

Провалы регулирования и борьба с ними: краткий экскурс в историю

Концепция естественной монополии была заложена Дж.С. Миллем, обратившим внимание на проблему дублирования сетей передач, ведущее к растрате ресурсов, которое возможно в общественных секторах. Л. Вальрас развил связь между естественной монополией и регулированием в приложении к строительству железных дорог. Зародившийся на рубеже XIX и XX вв. подход к регулированию естественных монополий, который позже стали называть традиционным, достаточно успешно применялся до 1960-х гг. В этот период предполагалось, что цель регулирования — обеспечить социально желаемые результаты во всех тех случаях, когда для их достижения нельзя полагаться на конкуренцию [3, с. 239].

Традиционный подход к государственному регулированию предполагал детальный контроль всех аспектов деятельности естественно-монопольных компаний, чья «естественность» в инфраструктурных отраслях объяснялась вначале эффектом экономии от масштаба производства на определенном объеме выпуска, а позднее субаддитивностью структуры издержек. Регулированию со стороны органов власти (комиссий) подвергались тарифы, инвестиции и прибыльность. Тарифы определялись на основе выявления средних издержек. Главным регулируемым параметром выступала норма отдачи на капитал, ограничивая доход монополиста неким «справедливым» с точки зрения государства уровнем.

Со временем направленное на снижение издержек регулирование начало давать сбои, оказывая в ряде случаев разрушительное воздействие на отраслевые рынки. Знаковой стала ситуация, сложившаяся в 70-х гг. прошлого столетия в газовой отрасли США, которая, несмотря на государственное регулирование, оказалась в бедственном положении. Подобные «провалы» стали возникать и в других инфраструктурных отраслях.

Оказалось, что эффективному регулированию мешает «асимметрия в распределении информации и власти»: монополист может скрывать реальную величину издержек и спроса, а регулятор — неожиданно изменять регулируемые параметры, создавая «почву для стратегических корыстных действий партнеров в паре «регулятор — регулируемый»» [4, с. 241].

С начала 1980-х гг. информационная асимметрия признается ключевой проблемой, что повлекло пересмотр задач регулирования. Новой задачей становится мотивиро-

вание компании-монополиста к тому, чтобы она не использовала преимущества информированности для извлечения монопольной прибыли. Регулятор отказывается от «оппортунистического» поведения при корректировке регулирующего процесса в случае изменения издержек: процесс регулирования не должен приводить монополиста к убыткам при реализации инвестиционных проектов.

Постепенно на смену догме «регулировать, если наблюдается ситуация естественной монополии», приходит осознание того, что сама по себе констатация неконкурентной ситуации на рынке не должна означать автоматического введения госрегулирования. Научно обосновывается возможность внедрения принципиально нового подхода к регулированию естественной монополии — введения альтернативной конкуренции. Ее суть в создании конкурентного давления на монополиста, которое в отсутствие обычной рыночной конкуренции заставило бы его снижать издержки и избавило бы государство от необходимости их контролировать.

Развитие получили три концепции альтернативной конкуренции: конкуренция Демшеца, «доступного» рынка и монополистическая конкуренция [4, с. 249]:

1. Концепция Демшеца предполагала продажу франшизы на право обслуживания монопольного рынка с аукциона. Победителем становился участник, предложивший минимальную цену реализации монопольного товара. Названный впоследствии методом конкурентного аукциона, такой подход широко используется с середины 1980-х гг. при продаже государством прав пользования и разрешений на ведение лицензируемой деятельности. Чтобы метод работал эффективно, должна быть исключена возможность сговора участников аукциона.
2. Концепция доступного рынка использует силу потенциальной конкуренции. «Доступность» подразумевает возможность свободного входа на монополизированный рынок с равным доступом к технологии и источникам ресурсов. Если зашедшей в отрасль фирме не удастся работать эффективнее монополиста, она может покинуть рынок, продав оборудование по цене покупки за вычетом износа.
3. Концепция монополистической конкуренции применительно к естественной монополии означает межвидовую конкуренцию, например, в транспортной отрасли или отрасли связи. Видовая (интермодальная) конкуренция на транспорте впоследствии стала одним из факторов процесса дерегулирования железнодорожных перевозок.

«Провалы регулирования» не только инициировали дерегулирование. Работа шла также в направлении улучшения традиционного механизма регулирования, ограничивающего норму отдачи на капитал. Анализ его математической модели показал, что применяемое регулирование в действительности не стимулирует наращивать выпуск и снижать цены, либо сокращать средние издержки за счет технологических нововведений. Научно доказанное отсутствие у монополиста мотивов работать эффективно при «жесткой опеке» со стороны регулирующих органов означало окончательный провал традиционного регулирования в изменившихся условиях функционирования.

Провалы в теории и на практике дали мощный толчок к развитию направления стимулирующего регулирования. Было разработано несколько тарифообразующих моделей, суть которых сводится к использованию двух стимулирующих снижение издержек механизмов:

- 1) корректировка зафиксированной величины издержек на индекс инфляции без учета их фактического изменения, что позволяет монополисту оставлять себе дополнительный доход от сокращения издержек;
- 2) установление расчетной цены по параметрам конкурентного рынка на базе внешней информации без учета издержек, что делает снижение издержек выгодным для монополиста.

Среди моделей стимулирующего регулирования широкое распространение получили ценовые лимиты, которые монополист воспринимает как цену конкурентов. Одной из наиболее распространенных форм ценовых лимитов стал метод RPI-X, ограничивающий средний темп роста регулируемых цен (тарифов) темпом роста индекса потребительских цен (RPI) за минусом фактора повышения производительности X (в процентах). Фактор X может пересматриваться, а сам метод RPI-X основывается на прогнозах роста производительности и спроса. Монополист получает возможность корректировки цены продукта в рамках ограничения его среднего дохода, либо тарифа, рассчитанного по корзине услуг.

Дальнейшее развитие метода пошло в направлении оптимизации периода пересмотра лимитов, социальной дифференциации тарифов, преодоления возникающего у монополиста стимула к «недоинвестированию», регулированию и стандартизации качества товаров и услуг. К середине 1990-х гг. только в одной Великобритании более 50 инфраструктурных компаний регулировались методом ценовых лимитов [4, с. 252].

Таким образом, в процессе отказа от прямого, чрезмерно детализированного регулирования и благодаря созданию, где возможно, конкурентной среды в естественно-монопольных отраслях, в последние десятилетия стал развиваться новый подход к регулированию, обладающий большим потенциалом эффективности. Новая парадигма рыночно-ориентированного регулирования ускорила начавшийся несколько десятилетий назад процесс «сжатия» естественно-монопольных секторов до ограниченных сетевых анклавов, которые в отечественных публикациях трактуются как «естественно-монопольное ядро» отрасли.

Начавшееся с 1980-х гг. «созидательное разрушение» отдельных сегментов естественно-монопольных секторов приобрело черты доминирующего тренда. В ряде стран (Великобритания, Канада, США, страны ОЭСР) внедрение механизмов конкурентного регулирования естественно-монопольных рынков привело к положительным сдвигам как с точки зрения экономической эффективности функционирования инфраструктурных отраслей, так и с точки зрения качества и разнообразия предоставляемых ими услуг.

Трансформация взглядов в период 1970–2000 гг. на естественную монополию — один из результатов эволюционных изменений системы государственного регулирования экономики в начальной фазе построения постиндустриального общества. В этом смысле можно говорить о двух моделях регулирования естественной монополии: «индустриальной» и «постиндустриальной». Первая отражает характерный для индустриальной эпохи механизм прямого ограничения монополиста с детальным контролем производства параметров. Вторая, сложившаяся в начальной стадии постиндустриальной эпохи, сочетает в себе рыночно-ориентированное и стимулирующее регулирование без детализированного «параметрического» контроля производства.

Институциональный аспект государственного регулирования естественных монополий: проблема эффективности

С институциональных позиций естественную монополию можно определить как институт, обеспечивающий функционирование национальной экономики в секторах, где конкурентный рынок менее эффективно удовлетворяет общественно значимые потребности, чем монополизированный. К таким секторам традиционно относят базовые отрасли производственной инфраструктуры, перечень которых может варьироваться в зависимости от достигнутого уровня технологий, емкости рынков общественно значимых товаров, характера их локализации и других параметров.

Российское законодательство определяет естественную монополию как рыночную структуру в области транспорта, водоснабжения, электросвязи и некоторых других. Приведенное в ст. 3 ФЗ «О естественных монополиях»¹ «экономическое» определение подвергается острой критике, как со стороны субъектов естественной монополии, так и со стороны регулирующих органов. Отметим, что в официальном определении ничего не сказано об интересах государства, несмотря на то, что естественные монополии выполняют системообразующую функцию в экономике страны и являются крупными налогоплательщиками.

В экономическом смысле субъект естественной монополии обладает теми же чертами, что и обычный монополист, захвативший власть на конкурентном рынке. В отсутствие адекватных регулирующих ограничений монополист максимизирует прибыль, как правило, с помощью ценовой дискриминации, а не за счет снижения издержек и инноваций. По своей природе монополист всегда стремится упрочить свое монопольное положение в отрасли, увеличивая различными способами входные барьеры. Имея влиятельных лоббистов в органах исполнительной и законодательной власти, корпорация-монополист будет продвигать свои интересы при формировании и реализации экономической политики, используя различные инструменты поддержки нужных инициатив и стратегически важных для нее решений.

Любой корпорации, полностью или частично монополизировавшей инфраструктурную отрасль, выгодно доказать регулятору, что она относится к естественной монополии, например, по критерию «единство технологии». Обладая достаточным ресурсом в среде со слабо развитыми формальными институтами и размытыми признаками идентификации монополизма, корпорация может добиться статуса естественно-монопольной, что позволит использовать механизмы государственной финансовой поддержки (субсидии, льготы, госгарантии и др.) в обмен на «экономическую» лояльность лицу, принимающему решение о статусе. Такое поведение является рациональным и может быть использовано для искусственного создания ситуации естественной монополии, когда отрасль или ее отдельные сегменты являются потенциально конкурентными, но их на законных основаниях контролирует одна компания.

Субъект естественной монополии обладает экономической властью по отношению к другим участникам формируемого им «рынка продавца», но в то же время сам подвержен влиянию множества экономических и внеэкономических факторов. В силу этого, поведение инфраструктурного монополиста зависит от сложного переплетения отношений и интересов собственников, менеджмента, потребителей, инвесторов, партнеров, властных федеральных и региональных структур. Чем менее развита институциональная среда и сильнее неформальные институты, тем больше возникает возможностей у сильных стейкхолдеров для извлечения выгод от влияния на связанные с ними субъекты естественной монополии.

Таким образом, естественный монополист может действовать не только и не столько в интересах потребителей и акционеров, сколько в интересах наиболее влиятельных стейкхолдеров.

Регулируя естественные монополии, государство решает две основные задачи: во-первых, ликвидирует «провалы рынка» по отношению к общественным благам, производство которых мало интересует частный бизнес, во-вторых, с помощью антимонопольного законодательства обеспечивает «включение» конкурентного механизма везде, где он способен более эффективно, чем монополия, использовать производ-

¹ О естественных монополиях: федер. закон РФ от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7578/ (дата обращения: 28.03.2017).

ственные ресурсы. Когда существующая система госрегулирования устаревает и возникают «провалы регулирования», отрицательные последствия которых становятся более значимыми, чем негативный эффект от «провалов рынка», актуализируется задача качественного улучшения системы регулирования.

Объективной предпосылкой для этого является смена технологического уклада. Поэтому переход от индустриальной к постиндустриальной экономике закономерно сопровождается сменой модели регулирования естественных монополий. Одним из факторов является новая роль инноваций.

Ключевой задачей регулирования естественной монополии является повышение ее экономической эффективности. Однако на практике очень сложно с приемлемой точностью определить эффективность функционирования субъекта естественной монополии и сравнить ее с альтернативной эффективностью конкурентного рынка. Более того, как показывает история, непросто выбрать сам критерий эффективности, который был бы релевантным и измеримым с учетом особенностей монополизированного производства.

Поэтому, на наш взгляд, инструментально сравнивать монопольный и конкурентный варианты обслуживания инфраструктурной отрасли возможно, когда отрасль создается «с чистого листа». Но при реформировании отрасли, которая изначально создавалась как монопольная структура, трудно рассчитывать на достоверные прогнозные оценки результатов внедрения конкурентных механизмов в показателях эффективности. Если нет возможности сравнить «по аналогии», любые оценки будут носить весьма приблизительный и субъективный характер.

Проектирование разрушения монополии методом принудительного разделения должно учитывать множество рисков, связанных со спецификой оказываемых услуг, нарушением технологической связности, возможным снижением качества обслуживания, дефицитом компетенций персонала, низкой инвестиционной привлекательностью, ростом трансакционных издержек, заинтересованностью стейкхолдеров. В отсутствие мощных стратегических инвесторов более приемлемым для реформирования является применение «мягких», не разрушающих схем, связанных с облегчением доступа на рынок конкурентов, введением конкурсных процедур, затрудняющих сговор участников, встраиванием в процесс демополизации мотивирующих стимулов.

Применительно к отечественным естественно-монопольным образованиям, сохранившимся со времен директивно-плановой системы, необходимо учитывать не только убыточность большинства из них, как следствие технологического отставания, изношенности основных фондов и X-неэффективности, но и институциональные особенности, относящиеся к разряду институциональных ловушек развития. К ним относятся [5]: непрозрачность и запутанность схем распределения прав собственности; неэффективное корпоративное управление и контроль, оппортунистическое поведение менеджеров; несогласованность интересов монополий, общества и государства; завышение издержек, искажение информации для регулирующего органа и непосредственных потребителей; отсутствие координации в действующих институтов регулирования; наделение естественных монополистов несвойственными функциями, требование выполнения ими политических задач.

Добавим еще несколько факторов, затрудняющих реформирование системы государственного регулирования естественных монополий в России: методы регулирования естественных монополий в разных странах различаются из-за национальных особенностей деловой среды, отсутствие же единого эталона затрудняет выбор российской модели регулирования; отечественные монополисты оказались не готовы к постиндустриальным вызовам и вынуждены усиливать сопротивление инновационным изменениям; реформирование затрудняют внешние шоки — падение мировых цен на энергоносители и санкции, которые сужают инвестиционные возмож-

ности бюджета и снижают инвестиционную привлекательность компаний; затяжные проблемы в экономике позволяют инфраструктурным монополистам лоббировать выгодные им правила регулирования.

Дилемма выбора модели регулирования инфраструктурных отраслей в России: искусственная конкуренция или искусственная монополия?

Реформа естественных монополий, проведенная во многих странах в 1990-х гг., опиралась на принципы реструктуризации и дерегулирования. Аналогичные преобразования с 2001 г. реализуются и в России. Объектами реформирования стали РАО «ЕЭС России», ОАО «РЖД» и частично ОАО «Газпром». Первые итоги реформирования (2006) показали, что «специфика естественно-монопольных отраслей в промышленности приводит к формированию рынков с несовершенной конкуренцией, требуя умения оценивать уровень монопольной власти и рыночной концентрации, и то, что конечные потребители не получили никаких существенных выгод от реформирования ни в смысле уменьшения расходов, ни в чем-либо другом»¹.

Спустя еще 10 лет глава Федеральной антимонопольной службы (ФАС) Российской Федерации И. Артемьев заявил, что естественные монополии в России неэффективны, они владеют большим количеством непрофильных активов и не стремятся сокращать издержки². В марте 2017 г. он представил Президенту страны проект Национального плана развития конкуренции на 2017–2019 гг., призванный стимулировать переход от естественно-монопольного состояния экономики к конкурентному.

Основным инструментарием ФАС является антимонопольная политика. После ликвидации в 2015 г. Федеральной службы по тарифам и передачи ее функций в ФАС, роль последней как тарифного регулятора усилилась, но такая централизация подверглась критике со стороны ряда специалистов.

Еще одним государственным регулятором естественных монополий является Минэкономразвития России, задача которого — разработка и реализация совместно с отраслевыми министерствами единой тарифно-ценовой политики и реструктуризация естественных монополий с целью повышения эффективности и развития конкурентной среды в инфраструктуре. По мнению министерства, инфраструктурные отрасли должны стать более прозрачными при формировании инвестиционных программ, необходимо внедрить систему публичного технологического и ценового аудита инвестпроектов, а также разрешить конфликт интересов между наращиванием капитализации естественных монополий и развитием отрасли и конкуренции в ней³.

Декларируемые цели деятельности обоих ведомств-регуляторов отражают вполне современные взгляды на развитие естественно-монопольного сектора национальной экономики. Почему же тогда идущие уже более 15 лет реформы в этом секторе не дают желаемого результата? Вот как это объясняет Г. Явлинский: «Позиция государственной власти, которая и должна проводить преобразования естественных монополий, неоднозначна. В долгосрочном плане власть заинтересована в повышении эффективности и отдаче от соответствующих сфер, но в краткосроч-

¹ Трачук А. В. Естественные монополии и конкуренция // Энергетика и промышленность России. 2006. № 12 (76), декабрь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eprussia.ru/epr/76/5235/> (дата обращения: 28.03.2017).

² Орехин П. Поможет ли российской экономике разрушение монополий? // Газета RU. 21.11.2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/11/17/10341947/> (дата обращения: 28.03.2017).

³ Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/naturMonopoly/> (дата обращения: 02.04.2017).

ном плане всегда есть неотложные нужды, удовлетворение которых легко можно профинансировать из непрозрачных бюджетов этих монополий. Реформы перманентно откладываются «до лучших времен» даже при понимании того, что реформирование монополий в известном смысле является условием наступления этих самых «лучших времен»¹.

Убедительным примером стала реформа энергетической инфраструктуры, которая свелась к переходу от государственной монополии РАО «ЕС России» к частной монополии на региональных рынках, что привело к резкому росту цен на услуги. По данным Минэнерго РФ, издержки производителей составляют лишь 12 % конечной цены электроэнергии ТЭЦ, 21% — АЭС и 16% — ГЭС. Все остальное получают сетевые монополии и посредники [1, с. 467].

Мнения экспертов по дальнейшему реформированию естественно-монопольного сектора экономики России и системы его регулирования сводятся к двум точкам зрения. Одна из них отражает официальную позицию ФАС и МЭР, поддерживает преимущественно представителями академического сообщества и нацеливает на продолжение реформ с опорой на постиндустриальную модель. Аргументация: сужение естественно-монопольного сектора упростит его регулирование и нормализует тарифы, а выделение конкурентных сегментов повысит их инвестиционную привлекательность для частного бизнеса и снизит нагрузку на госбюджет².

Суть противоположной точки зрения состоит в том, что в России реструктуризация монополий и либерализация рынка услуг инфраструктурных отраслей не ведет к «обузданию» тарифов, ставит под угрозу технологическое единство производственных систем и не стимулирует приток частных инвестиций. Поэтому разделение инфраструктурных отраслей на естественно-монопольную и конкурентную части скорее вредно, чем полезно, область регулирования должна не сужаться, а наоборот, расширяться, государство должно выступать стратегическим инвестором в инфраструктуру. Такая точка зрения отражает интересы самих монопольных компаний, а наиболее последовательным ее выразителем в публичном пространстве является ИПЕМ³.

Сторонники конкурентной мотивации предприятий ссылаются на мировой опыт и экономическую теорию, объясняя рост тарифов включением в них инвестиционной составляющей и увеличением операционных затрат, неоправданным использованием перекрестного субсидирования. Они предлагают совершенствовать систему госрегулирования естественных монополий путем разграничения полномочий регулирующих органов, принятия правил недискриминационного доступа к услугам, внедрения экономического обоснования доходности инвестированного капитала, повышения эффективности закупочной деятельности субъектов естественных монополий и т. д.⁴

Противники внедрения конкуренции на монополизированных рынках утверждают, что это приведет не к формированию конкурентных сегментов, а к поддержанию на них «иллюзии рынка»⁵. Акцент делается на том, что за рубежом отношение к естественной монополии двойственное, само же это явление некоторые экономисты считают эмпирическим феноменом [6].

¹ Явлинский Г. Социально-экономическая система России и проблема ее модернизации. Реформа естественных монополий [Электронный ресурс]. URL: http://www.yabloko.ru/Publ/Diser/Yav_dissert/dis_yav043.html (дата обращения: 30.03.2017).

² Базанова Е. Федеральная служба по тарифам войдет в состав ФАС // Ведомости. 15.07.2015.

³ Институт проблем естественных монополий, основан в 2005 г.

⁴ Программа развития конкуренции в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.fas.gov.ru/files/22478/Tekst_programmy. (дата обращения: 04.04.2017).

⁵ Саакян Ю. З. Государственное регулирование естественных монополий и его границы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipem.ru/news/publications/398> (дата обращения: 24.03.2017).

Ю. З. Саакян, признавая положение дел с государственным регулированием естественных монополий неудовлетворительным, выдвинул концепцию «границ рынка», суть которой сводится к тому, что необходимо шире, чем рекомендует экономическая теория, подходить к определению границ естественной монополии. Эта концепция легла в основу идеологии ИПЭМ, позволив сформулировать оригинальное определение «естественной монополии как объекта государственного регулирования, где конкуренция: или экономически неэффективна; или невозможна, в силу специфики технологического процесса производства (потребления) товаров (услуг); или противоречит интересам общества (государства)». Эти три ограничения авторы называют границами рынка — экономическими, технологическими и общественными, соответственно¹.

Исходя из предпосылки о том, что «несовершенство определения естественных монополий приводит к неэффективности выбора инструментов государственного регулирования», концепция предусматривает увеличение количества критериев-идентификаторов, определяющих, где именно конкуренция невозможна или неэффективна. Для определения границ естественной монополии как объекта государственного регулирования предлагается дополнить экономические критерии технологическими, а интересы общества (государства) предложено оценивать социальными и стратегическими критериями. Это позволит очерчивать границы регулирования, исходя из принципа общественной полезности и стратегической значимости, охватывая регулированием не только «естественно-монопольное ядро» отрасли, но и «смежные потенциально конкурентные сегменты»².

На наш взгляд, при всей внешней привлекательности такого подхода, он обладает серьезными изъянами: во-первых, неясно, кто и как будет определять сами критерии выявления внеэкономических границ монополии; во-вторых, подвергая критике рыночное регулирование в энергетике и на железнодорожном транспорте, авторы не углубляются в собственно методы регулирования «широко очерченной» естественной монополии.

«Естественные» монополисты, независимо от национальной принадлежности, всегда стремятся сохранить, а при возможности расширить границы своего влияния, используя для этого различные приемы воздействия на регулятора. Один из таких приемов — доказать несостоятельность или поставить под сомнение практическую значимость отдельных механизмов регулирования, которые в иной институциональной среде продемонстрировали хороший результат. В некоторых публикациях предметом подобного рода критики стал механизм квазиконкуренции, или искусственной конкуренции, который призван создавать эффект конкурентной мотивации у предприятий, осуществляющих деятельность в естественно-монопольной среде, где обычная конкуренция отсутствует.

Между тем, как уже отмечалось, участниками рынка может быть создана искусственная монополия со статусом естественной монополии. Концентрация рыночной власти и неконкурентное ее распределение внутри монополистического симбиоза под «зонтиком» системы государственного регулирования делает чрезвычайно комфортным существование инфраструктурного монополиста и его «смежников». Издержки такого комфорта полностью ложатся на потребителей и государственный бюджет, если система регулирования нечувствительна к монополистическим союзам подобного рода. Именно это, по нашему мнению, проявилось при реструктуризации РАО «ЕЭС России», ОАО «РЖД».

¹ Идеология Института: определение естественной монополии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipem.ru/about/ideology.html> (дата обращения: 25.03.2017).

² Саакян Ю. З. Государственное регулирование естественных монополий и его границы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipem.ru/news/publications/398> (дата обращения: 24.03.2017).

Если оценивать варианты реформирования естественных монополий и системы их регулирования сквозь призму разделения инфраструктуры и степени ее охвата регулирующими воздействиями, возникает ряд вопросов, на которые должны быть получены ответы. Например, какой вариант разрушения естественной монополии содержит в себе больше угроз или, наоборот, возможностей для экономики и государства — тот, который отделяет естественно-монопольное ядро от потенциально конкурентной периферии с помощью механизма искусственной конкуренции, или тот, который не использует конкурентный механизм, ограничиваясь особыми формами стимулирующего регулирования искусственной монополии? Как далеко должен распространяться «зонтик» государственного регулирования инфраструктурной отрасли и насколько дифференцированным он должен быть? Отдельного обсуждения заслуживает вопрос о соотношении понятий «инфраструктура» и «естественная монополия» в условиях инновационного развития.

Новая роль инфраструктуры в эпоху инновационных изменений: нужны адекватные механизмы регулирования

Последние два десятилетия принято связывать с инновационным этапом развития постиндустриальной экономики. П. Друкер сформулировал положение о том, что переход к инновационной экономике резко повышает роль инфраструктуры в социально-экономическом развитии общества [2, с. 72]. Именно инфраструктура становится ключевым сектором в экономике инновационных изменений. Она выделяется из общей системы рыночных отношений по формам собственности, конкуренции, критериям оценки деятельности, методам ценообразования на услуги [7, с. 215]. С другой стороны, инфраструктурные отрасли образуют естественные монополии, что в России закреплено на законодательном уровне.

Развитие инфраструктуры в ряде стран стало основой инновационного прорыва. Если в индустриальную эпоху фирмы передавали инфраструктуре энергетику, транспорт, коммуникации, социальные службы, то для постиндустриальной инновационной экономики характерно создание новых отраслей инфраструктуры: логистической, финансовой и т. д.

По оценке McKinsey Global Institute (2013) на развитие инфраструктуры в мире тратится 3,8 % ВВП. В 2013–2030 гг. прогнозируется рост финансирования инфраструктуры в мире с 2,6 до 4–4,8 трлн долл. в год. Реформа планирования, контроля и управления инфраструктурой позволяет сократить сметы до 40 %. В постиндустриальной экономике именно инфраструктура определяет ее конкурентоспособность, поскольку [7, с. 223]:

- меняется природа и качество экономического роста, которые определяются не вовлечением в производство новых материальных ресурсов и объемом накопленных основных фондов, а развитием и эффективным использованием науки, образования, культуры, затраты на которые воспринимаются как инвестиции;
- фирмы специализируются на ключевой компетенции и передают инфраструктуре на аутсорсинг ряд производственных функций, однако такая передача эффективна только при высоком уровне развития отношений хозяйствующих субъектов; в России же инфраструктурные компании стремятся к вертикальной интеграции целью установления региональной монополии и автаркии — максимальной независимости от внешних поставок.

В исследованиях ведущих университетов мира отмечаются новые тенденции развития инфраструктуры [7, с. 226]:

- возрастание роли инфраструктуры в устойчивом развитии экономики, региональном планировании, расходе бюджета и росте ВВП;

- глобализация инфраструктуры, в первую очередь, транспортной, энергетической и коммуникационной, необходимость ее межгосударственного регулирования;
- оценка эффективности инфраструктуры с учетом внешнего эффекта, глобальных цепей поставок, развития частно-государственного партнерства;
- создание глобальной экологической инфраструктуры, систем контроля за энергоемкостью инвестиций, энергосбережением;
- развитие национальной и глобальной электронной инфраструктуры на единой платформе, надежной защите данных, создании виртуальных инновационных коллективов.

Л. С. Бляхман показал, что согласно мировому опыту инфраструктура в состоянии окупить текущие затраты, но не инвестиции. Государственный бюджет также не располагает средствами для создания инфраструктуры XXI века. Поэтому любые монополии губительны для инфраструктуры, а единственным выходом является создание общественно-частных партнерств, когда право собственности, контроля цен и качества остается за государством и потребителями, а управление передается на основе концессий и инвестиционного партнерства частным компаниям [1, с. 456].

Применяемый в российских инфраструктурных отраслях метод установления цен на основе суммирования «плановых» издержек с плановой же рентабельностью мотивирует к увеличению издержек, препятствует освоению технологий, снижающих эти издержки, а цены и прибыль ориентирует, соответственно, на увеличение объема ремонтов, где издержки ненормируемые. Не является обоснованным и увеличение тарифов в соответствии с прогнозом инфляции, поскольку это увеличение во многом и определяет инфляцию [1, с. 472].

Таким образом, высокие цены на услуги инфраструктуры во имя ее «самоокупаемости» блокируют развитие экономики и человеческого капитала, ограничивают объем и ассортимент совокупного спроса. Необходимо отказаться от затратного и перейти к рыночному методу ценообразования, когда предельный уровень цен определяется не собственными издержками, а ценами ведущих конкурентов с учетом различий в качестве товара.

Инновационное управление инфраструктурой предполагает не только отделение естественных монополий от конкурентной сферы, но и получение регулирующим органом, а также ассоциациями потребителей услуг исчерпывающей информации о полной структуре цен производителей и их смежников, получение права — по опыту ФРГ — возвращать цены на прежний уровень при их резком повышении. Важнейшее значение имеет ликвидация или ограничение аппетитов посредников между производителями и потребителями услуг инфраструктуры.

Нормативной основой управления инфраструктурой должны стать социальные стандарты (гарантируемый в данном регионе объем и качество услуг) и технологические нормативы. В сфере инфраструктуры должны преобладать долгосрочные контракты, устойчивые законодательно определенные формулы образования тарифов, налоговое стимулирование ресурсо- и энергосбережения.

Заключение

Инновационный фактор изменяет роль инфраструктуры в постиндустриальной экономике. О тождественности инфраструктуры и естественных монополий можно говорить лишь в отношении «старых», индустриальных инфраструктур. Неприятие разделения естественных монополий на неконкурентное ядро и конкурентную периферию может быть оправдано в краткосрочном периоде, но стратегически — это дорога в прошлое. Нужны работающие механизмы регулирования, использующие мировой опыт, но адаптированные к реалиям российского естественно-монопольного сектора.

Инновационные изменения в технологиях и управлении компаниями приводят к тому, что некоторые естественные монополии переходят полностью или частично в конкурентный сектор, а некогда конкурентные сегменты инфраструктуры могут переходить в статус естественно-монопольных. Для определения принадлежности компании и вида деятельности к сфере естественной монополии необходим количественный экономический анализ.

Создание эффективного механизма государственного регулирования естественно-монопольных рынков требует учета многих экзогенных факторов, что делает теорию монополий уязвимой. В этой связи возрастает роль научных исследований, направленных на преодоление разрыва между теорией естественной монополии и государственной политикой регулирования субъектов естественных монополий.

Литература

1. Бляхман Л. С. Глобальные, региональные и национальные тенденции развития экономики России в XXI веке: избранные труды / ред.-сост. И.С. Минко. СПб. : Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2016.
2. Друкер П. Посткапиталистическое общество. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М., 1999.
3. Королькова Е. И. Естественные монополии: регулирование и конкуренция // Экономический журнал ВШЭ. 2000. № 2. С. 235–273.
4. Королькова Е. И. Тенденции в развитии теоретических подходов к регулированию естественных монополий // Экономический журнал ВШЭ. 1999. № 2. С. 238–264.
5. Малкина М. Ю., Абросимова О. Ю. Анализ особенностей функционирования естественных монополий в современной России // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 12 (267). С. 56–64.
6. Федотовская О. А., Айрапетова А. Г. Проблемы определения естественной монополии в современной экономике // Фундаментальные исследования. 2014. № 9. С. 834–837.
7. Экономика инновационных изменений и ее организационно-институциональная поддержка / отв. ред. Н. В. Пахомова. СПб. : изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2013.

References

1. Blyakhman L. S. *Global, regional and national tendencies of development of economy of Russia in the XXI century* [Global'nye, regional'nye i natsional'nye tendentsii razvitiya ekonomiki Rossii v XXI veke: izbrannye trudy]: the chosen works / editor I. S. Minko. SPb. : Publishing house of Saint-Petersburg State University [Izd-vo S.-Peterb. gos. un-ta], 2016. (rus)
2. Druker P. *The Post-Capitalist Society. New post-industrial wave in the West* [Postkapitalisticheskoe obshchestvo. Novaya postindustrial'naya volna na Zapade]. The anthology / under the editorship of V. L. Inozemtsev. M., 1999. (rus)
3. Korolkova E. I. *Natural monopolies: regulation and competition* [Estestvennye monopolii: regulirovanie i konkurenciya] // HSE Economic journal [Ekonomicheskii zhurnal VShE]. 2000. N 2. P. 235–273. (rus)
4. Korolkova E. I. *Tendencies in development of theoretical approaches to regulation of natural monopolies* [Tendentsii v razvitii teoreticheskikh podkhodov k regulirovaniyu estestvennykh monopolii] // HSE Economic journal [Ekonomicheskii zhurnal VShE]. 1999. N 2. P. 238–264. (rus)
5. Malkina M. Yu., Abrosimova O. Yu. *The analysis of features of functioning of natural monopolies in modern Russia* [Analiz osobennostei funktsionirovaniya estestvennykh monopolii v sovremennoi Rossii] // Economic analysis: theory and practice [Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika]. 2012. N 12 (267). P. 56–64. (rus)
6. Fedotovskaya O. A., Ayrapetova A. G. *Problems of determination of natural monopoly in modern economy* [Problemy opredeleniya estestvennoi monopolii v sovremennoi ekonomike] // Basic researches [Fundamental'nye issledovaniya]. 2014. N 9. P. 834–837. (rus)
7. *Economy of innovative changes and its organizational and institutional support* [Ekonomika innovatsionnykh izmenenii i ee organizatsionno-institutsional'naya podderzhka] / ex. edition of N. V. Pakhomov. SPb. : Publishing house of Saint-Petersburg State University [Izd-vo S.-Peterb. gos. un-ta], 2013. (rus)