

Естественные монополии в экономике России: проблемы, противоречия и первые итоги

Малинникова Е.В.

Что собой представляют российские естественные монополии: движущие силы экономики, способные вывести страну из затяжного кризиса или неповоротливые структуры, вышедшие из планово-административной системы, тормозящие развитие рыночных отношений в России? Влияние этих отраслей на экономику особенно велико в условиях экономического кризиса в России. Более того, их экономическое влияние выходит за пределы нашей страны. Вопрос государственного регулирования деятельности естественных монополий остается острым на протяжении всех лет с начала реализации экономических реформ в России.

Естественная монополия – это особое состояние рынка, характеризующееся двумя признаками, первый из которых действует на стороне предложения, или производства, а второй – на стороне спроса, или потребления. Производство в условиях естественной монополии обладает важной технологической особенностью, определяющей его экономическую эффективность: для него характерно существенное понижение издержек на единицу товара (продукции) по мере увеличения объемов. Это происходит, как правило, в результате значительной экономии на масштабах производства и вследствие высоких фиксированных издержек. В результате эффективнее оказывается не конкуренция нескольких производителей, а монополия одного товаропроизводителя.

С другой стороны, спрос на товар или услуги естественной монополии является неэластичным, то есть в меньшей степени зависит от изменения цены, чем спрос на другие виды товара (услуг), поскольку они не могут быть заменены в потреблении иными товарами. Продукция естественных монополий не только удовлетворяет важнейшие потребности населения, но и является незаменимой для других отраслей экономики.

Значение деятельности естественных монополий обусловлено их ключевым местом в экономике страны. Их эффективное функционирование является необходимым условием эффективного функционирования экономики в целом, оптимальной структуры издержек в смежных отраслях и в итоге – благосостояния потребителей конечной продукции.

Однако, являясь монополистами, они могут использовать свое положение в ущерб другим участникам хозяйственного оборота и конечным потребителям. Поэтому их деятельность подвергается регулированию и контролю со стороны государства во всех развитых странах мира.

Малинникова Е.В. – соискатель ГУ-ВШЭ.

Структура экономики современной России, сложившаяся, в основном, в условиях планово-распределительной системы и изоляции от мирового рынка, характеризуется высоким уровнем монополизации, низкой конкурентоспособностью большинства промышленных изделий, глубокими деформациями. Критическое состояние экономики на современном этапе объективно требует высокого участия государства в области регулирования основных процессов в экономике страны и, прежде всего, в области регулирования этих жизнеобеспечивающих отраслей.

Государственное регулирование цен (тарифов) отраслей естественных монополий в России базируется, в основном, на двух федеральных законах: "О естественных монополиях", принятом 17 августа 1995 г., и "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" от 10 марта 1995 г. [12].

В настоящее время регулирование деятельности субъектов естественных монополий на федеральном уровне осуществляется, главным образом, в следующих сферах: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировка газа по трубопроводам, услуги по производству и передаче электрической и тепловой энергии, железнодорожные перевозки, услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; услуги общедоступной электрической и почтовой связи. Основными объектами регулирования являются РАО "ЕЭС России", РАО "Газпром", МПС России. В 1996 – 1997 гг. созданы Федеральная энергетическая комиссия России (ФЭК России) и Федеральные службы по регулированию естественных монополий в области связи и на транспорте, которые осуществляют ценовое регулирование деятельности естественных монополий, а также определяют круг потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию.

Особенности развития и основные проблемы отраслей естественных монополий

На экономику России влияют 3 фактора, связанные с особенностями географического положения страны.

Во-первых, это ее огромные размеры. Россия охватывает 8 часовых поясов и остается самой большой страной мира при очень низкой плотности населения. Поэтому, естественные монополии имеют возможность получать значительную "экономия от масштаба" и представляют собой высоко влиятельные структуры.

Во-вторых, климатические особенности. Большая часть России - северные или околосеверные земли. Недостаток тепла Россия должна возмещать излишним - по сравнению с другими странами - расходом энергоресурсов.

В-третьих, достаточная сырьевая база. Россия располагает 13% всех мировых запасов нефти (известных), 40% газа, половиной угля, поэтому в количестве энергоресурсов проблемы нет. Проблема в цене, по которой их можно использовать наиболее эффективно. Сегодня при значительных энергоресурсах России производство получает их по цене, обеспечивающей его неконкурентоспособность даже на собственном рынке [7].

Электроэнергетика

Россия обладает крупнейшим в мире электроэнергетическим потенциалом, объединенным в технико-экономический комплекс - Единую энергетическую сис-

тему (ЕЭС России). Это совокупность технически, технологически и экономически связанных хозяйствующих субъектов с общей системой прогнозирования, планирования и оперативно-диспетчерского регулирования производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии.

Строительство ЕЭС России начато с реализации плана ГОЭЛРО, а наиболее масштабно электроэнергетика развивалась в 1960 - 1980 гг. Единая энергетическая система, включавшая в себя все энергосистемы СССР, по уровню технологии опережала все аналоги в мире и способствовала рационализации производства, передачи и потребления электроэнергии, что особенно важно в пределах большой территории страны. В рамках СЭВ была создана и в целом успешно функционировала единая межгосударственная система энергообеспечения "Мир". Был накоплен значительный опыт в организации работы этих уникальных крупных систем.

С 1992 г. электроэнергетика претерпела радикальные преобразования за счет перехода от интегрированной, централизованно управляемой государственной системы к полностью акционированной и частично приватизированной структуре энергетических компаний, работающих на федеральном и региональном уровнях.

Для управления электроэнергетическим комплексом на уровне федерации создано Российское акционерное общество энергетики и электрификации РАО "ЕЭС России". К имуществу РАО "ЕЭС России" отнесены общесистемные высоковольтные линии электропередачи, система диспетчерского управления (ЦДУ ЕЭС России), крупные электростанции федерального значения. По отношению к региональным организациям и электростанциям (кроме АЭС) оно является материнской компанией, владеющей контрольными пакетами их акций. При этом государству принадлежит контрольный пакет акций РАО "ЕЭС России", который составляет 64%.

В субъектах федерации образовано 74 акционерных общества энергетики и электрификации. Они обладают максимальной самостоятельностью в энергоснабжении потребителей своих регионов и возможностью доступа к магистральным сетям. На базе 25 крупнейших тепловых и гидравлических станций созданы акционерные общества, которые вместе с 9 атомными станциями поставляют 30 % всей производимой в стране электроэнергии на федеральный (общероссийский) оптовый рынок энергии и мощности (ФОРЭМ). Последний стал важнейшим элементом качественно новой экономической среды в электроэнергетике. Единая энергетическая система обеспечивает электроэнергией 98 % потребителей страны.

На сегодняшний день в электроэнергетике накоплен целый ряд нерешенных проблем, требующих кардинальных решений в целях обеспечения устойчивого энергоснабжения потребителей во всех районах страны.

За последние годы происходило снижение уровня энергопотребления, в основном, за счет спада промышленного и сельскохозяйственного производства, сокращения объемов строительства и перевозок на железнодорожном транспорте. В результате не обеспечивается оптимальный режим работы электростанций, что стало одной из причин увеличения удельного расхода топлива. Возросли потери электроэнергии в электрических сетях энергосистем. Из-за спада потребления электроэнергии более чем на порядок выросли резервы установленных мощно-

стей в ЕЭС России. Образовавшийся избыток мощности является дополнительной нагрузкой на потребителей России.

С середины 90-х годов значительное число электростанций работает в критическом, предаварийном режиме. Данные АО "Энергофининвест" говорят о том, что более 40% основного генерирующего оборудования отрасли уже выработало свой ресурс, а к концу века предельной нормативной наработки достигнут около 70% установленных мощностей на тепловых электростанциях. Из-за плохого технического состояния многие агрегаты работают со значительной недогрузкой. При сохранении существующего положения не избежать перспективы обвального падения производства электроэнергии и тепла. Социальные последствия такой ситуации вполне прогнозируемы.

С начала периода реализации реформ в электроэнергетике в отрасли в значительной степени утеряна связь с научной, проектной и производственной инфраструктурой, обеспечивающей разработку и изготовление весьма сложного и разнообразного электроэнергетического оборудования, проектирование и строительство новых электроэнергетических объектов.

В этой связи особо актуальным становится поиск нового подхода к формированию инвестиционных средств отрасли. До 1992 г. инвестиции на развитие электроэнергетики выделялись из госбюджета (до 35-40% общего объема инвестиций, остальное - собственные средства энергопредприятий). В 1992 и 1993 г. доля федерального бюджета снизилась, соответственно, до 18% и 14%. С 1994 г. финансирование развития электроэнергетики из федерального и местного бюджетов практически прекращено. С 1993 г. до 1996 г. действовал порядок формирования финансовых источников за счет включения инвестиционной составляющей в тарифы на электрическую и тепловую энергию. Практика использования этого метода показала свою неэффективность, поскольку такой порядок давал возможность получения значительных инвестиционных ресурсов за счет "принудительного" их включения в тарифы для конечных потребителей. Это освобождало акционерные общества электроэнергетики от необходимости поиска потенциальных инвесторов, снижало требовательность к отбору эффективных проектов. Кроме того, финансирование электроэнергетики через регулируемые тарифы перекладывало весь инвестиционный риск на потребителей электроэнергии, сокращая их собственные инвестиционные возможности по модернизации производства. В свою очередь это не могло способствовать расширению потребительской базы для самой электроэнергетики, преодолению экономического спада и восстановлению конкурентоспособности российской промышленности.

В настоящее время инвестиционные средства отрасли формируются в основном за счет собственных источников (амортизации и прибыли), которых в условиях спада производства и острой проблемы неплатежей явно недостаточно для поддержания необходимого технического уровня производства и обеспечения устойчивого энергоснабжения. Возможными решениями данной проблемы могут стать: привлечение сторонних инвесторов, инвестирование в рамках федеральной целевой программы, высвобождение средств на инвестирование путем снижения налогового бремени на электроэнергетический сектор.

На практике последних лет выявилось несовершенство механизмов государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию. Оно осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном. ФЭЖ России осуществляет регулирование:

- тарифов на электрическую энергию, поставляемую на Федеральный оптовый рынок электрической энергии (мощности) (ФОРЭМ) атомными, тепловыми и гидравлическими электростанциями, а также избыточными по балансу энергии региональными акционерными обществами энергетики и электрификации;

- тарифов на электроэнергию, отпускаемую с ФОРЭМ региональным акционерным обществам энергетики и электрификации и отдельным крупным потребителям, являющимся субъектами оптового рынка.

Региональные энергетические комиссии субъектов Российской Федерации уполномочены устанавливать тарифы на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергопоставляющими организациями потребителям, расположенным на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Российский рынок электроэнергии выглядит сегодня примерно так: свыше 30 крупнейших станций (все АЭС, ряд ГРЭС и ГЭС) и около десяти региональных энергосистем, имеющих избыток энергии, поставляют ее на оптовый рынок, где ее закупают энергодефицитные регионы. На пути к потребителям энергию высокого напряжения трансформируют так называемые перепродавцы - в основном предприятия коммунального хозяйства, образованные местными администрациями. Они покупают ее у региональных систем, куда поступает также энергия местных станций, и продают конечным потребителям.

Энергосистемы, работающие на оптовом рынке, приспособившись к тому, что рост цен здесь будет регулироваться, чтобы выжить, пытаются снизить собственные издержки. Станции же местного значения продолжают закладывать в тарифы все что можно. И когда на федеральном уровне принимаются решения, ограничивающие рост цен в естественных монополиях, они затрагивают лишь треть вырабатываемой в стране энергии - ту, что поступает с оптового рынка. В результате сегодня тарифы на рынке отдельных регионов превышают тарифы на оптовом рынке в несколько раз.

Основной проблемой действующей системы государственного регулирования в области электроэнергетики является отсутствие скоординированных действий (определения предельного уровня тарифов, единообразия в подходе определения величины затрат на производство электроэнергии и необходимого размера прибыли и др.) ФЭК России и региональных энергетических комиссий субъектов Российской Федерации, а также контроля со стороны ФЭК России за деятельностью региональных энергетических комиссий.

Политика местных администраций выражается, во-первых, в неоправданно заниженных тарифах для населения и сельского хозяйства, во-вторых, - в нежелании отпускать кого-либо из промышленных потребителей на более дешевый оптовый рынок.

С другой стороны, на оптовом рынке властвует РАО "ЕЭС России", которому принадлежит центральное диспетчерское управление (ЦДУ). РАО ЕЭС, таким образом, имеет возможность манипулировать участниками оптового рынка, решая к какому потребителю подключить ту или иную станцию.

Кроме того, существует технологическая проблема развития ФОРЭМ. В основу плана его создания на основании проекта МВФ положен английский вариант энергосистемы, при котором электросети и электростанции независимы друг от друга. Структура же РАО создавалась с условием жесткой привязки потребителей к производителям. В результате система получилась технологически негибкой. При возникновении в каком-либо регионе избытка мощности достаточно

трудно осуществить ее передачу в энергодефицитный регион, прямой связи с которым ранее не существовало.

В Англии эта проблема отсутствует. Передача электроэнергии может осуществляться в любом направлении и практически без ограничений. Любой производитель может обслужить любого потребителя. Чтобы создать такую же гибкую энергосистему в России, необходимы не только глобальные административные преобразования, но и крупномасштабные инвестиции.

Серьезным недостатком в области методологии ценообразования в электроэнергетике является использование преимущественно затратных механизмов регулирования тарифов (все затраты энергоснабжающих организаций целиком переносятся на потребителей). Это не обеспечивает создания стимулов к снижению производственных затрат. Решить эту проблему позволит постепенный переход к более тонким методам регулирования (например, путем установления предельного уровня для роста отдельных статей затрат; пересмотра исходных нормируемых показателей, таких как нормативной численности ППП по обслуживанию энергетического оборудования для определения фонда оплаты труда в соответствии с отраслевым тарифным соглашением, нормативных характеристик расхода топлива и т.д.).

Кроме того, экономически необоснованно широкое применение практики перекрестного субсидирования (завышение тарифов для промышленности при установлении их на более низком уровне для отдельных групп потребителей - населения, сельского хозяйства). Тариф на электроэнергию для населения в несколько раз ниже реальной стоимости отпускаемой электроэнергии во всех регионах России. Эта финансовая нагрузка является чрезмерной для промышленности и усугубляет кризис неплатежей и спад производства. Причем, дополнительная нагрузка на тариф для промышленных потребителей со временем нарастает, поскольку их электропотребление снижается в связи со спадом производства, а в бытовом секторе растет.

Если в 1990 г. уровень тарифов для населения был почти в 2 раза выше тарифов для промышленных потребителей, то в декабре 1996 г. для промышленных потребителей электроэнергия была уже в 3,1 раза дороже, чем для населения. В июле 1997 г. средний тариф для населения страны составил 46% от среднего тарифа по России.

Решение проблемы перекрестного субсидирования, то есть обеспечение соответствия величины тарифа реальным издержкам энергетических компаний по обслуживанию данной группы потребителей, позволит снизить тарифы для промышленных потребителей по отдельным регионам от 7 до 70% (в зависимости от концентрации промышленного производства в том или ином регионе).

Газовая промышленность

Добыча природного и нефтяного попутного газа осуществляется РАО "Газпром", АО "Норильскгазпром", АО "Якутгазпром" и нефтедобывающими предприятиями. РАО "Газпром" обеспечивает производство и транспортировку газа в объеме около 94%, поставляемого российским потребителям, расположенным в зоне единой системы газоснабжения.

"Газпром" был создан в 1946 г. под другим именем для эксплуатации газопровода Саратов - Москва. В 70-е гг., с открытием и освоением уникальных ме-

сторожений газа на севере Западной Сибири (Медвежьего, Уренгойского и Ямбургского), доля которых в российской газодобыче превышает 70%, заурядное предприятие разрослось в гигантскую многоуровневую структуру - министерство. В 1988 г. Мингазпром преобразовался в государственное акционерное общество - "Газпром". Позже оно было приватизировано, и у государства остался пакет из 40% акций.

"Газпром" располагает 33 трлн. кубометров газа, что составляет 75% всех разведанных запасов, большинство из которых приходится на Западную Сибирь. Основными потребителями газа являются крупные промышленные предприятия. Удаленность месторождений от центров газопотребления более чем на 2000 км потребовала строительства производительных систем магистрального трубопроводного транспорта. Для них характерна значительная единичная мощность и чрезвычайно высокая стоимость их прокладки, исчисляемая несколькими миллиардами долларов. На интенсивное развитие единой системы газоснабжения (ЕСГ) были направлены огромные средства. Программа создания ЕСГ стала одной из самых капиталоемких из всех реализованных в гражданском секторе экономики. К началу 90-х годов газотранспортная система ЕСГ была в основном завершена. В пределах России она позволяла транспортировать свыше 600 млрд. кубометров природного газа в год, являясь крупнейшей такого рода системой в мире [1].

Основное направление трансформации газовой промышленности в начале 90-х годов было определено как "сохранение технологической целостности" газовой промышленности России. Добыча и магистральный транспорт природного газа "закреплялись" за РАО "Газпром"; передача и распределение газа по сетям низкого давления и коммунально-бытовым потребителям переходили под эгиду АО "Росгазификация".

РАО "Газпром" объединяет в целостную технологическую и организационную структуру 42 дочерних предприятия, расположенных в различных регионах России и составляющих Единую систему газоснабжения. Эти предприятия обеспечивают полный производственный цикл от бурения скважин до поставки газа потребителям. В состав отрасли входят предприятия по добыче, переработке и транспортировке газа. РАО "Газпром" включает в себя также строительные, машиностроительные предприятия, стройиндустрию, проектно-конструкторские и научно-исследовательские организации, подсобные хозяйства, предприятия социальной направленности.

В настоящее время газовые магистрали (140 тыс. км) принадлежат РАО "Газпром", оно решает, кого допустить к ним и устанавливает цены на перекачку газа по своим магистралям. Этот факт создает серьезные препятствия для повышения эффективности деятельности предприятий отрасли.

В отрасли занято 362 тыс. человек. В 1997 г. добыто более 600 млрд. кубометров газа. Более 30% добытого газа реализовано на внешнем рынке. Экспорт российского газа, транспортируемого по газопроводам в страны Западной Европы и Турцию, постоянно растет. Во многом именно за счет экспорта компания развивается.

До последнего времени использовался упрощенный режим государственного регулирования газовой промышленности, при котором РАО "Газпром" было предоставлено право изменения оптовой цены на газ в соответствии с индексом роста цен на промышленную продукцию. Финансовое положение и издержки РАО "Газпром" при этом не рассматривались.

Только начата работа по дифференциации цен на природный газ с учетом стоимости транспортировки газа, отсутствует экономически оправданная дифференциация цен на газ по объемам потребления, по сезонам года, по характеру нагрузки и степени надежности газоснабжения. Потребители не имеют выбора условий своего газоснабжения, и отношения потребителей с поставщиками газа строятся по-прежнему на административной, а не на экономической основе. Сохраняется перекрестное субсидирование потребителей.

Переход к дифференциации цен окажет воздействие, прежде всего, в тех отраслях промышленности, где стоимость природного газа является существенным элементом производственных затрат. К таким отраслям относится, в первую очередь, электроэнергетика.

Главной проблемой газовой промышленности являются неплатежи потребителей газа на внутреннем рынке и стран СНГ. Однако, несмотря на экономические проблемы на внутреннем рынке, газовая отрасль является наиболее устойчивой в российской экономике.

Железнодорожный транспорт

Особое место в экономике России занимает железнодорожный транспорт, являющийся связующим звеном между различными отраслями и регионами России. При протяженности, составляющей 7% мировой сети, железные дороги России выполняют около 1/4 грузооборота и 15% пассажирооборота железных дорог всех стран мира. На его долю в России приходится около 77% грузооборота, выполняемого транспортом общего пользования, и 45% пассажирооборота. В структуре издержек промышленности расходы, связанные с перевозками по магистральным железным дорогам, составляют около 6%.

Система федерального железнодорожного транспорта в настоящее время представляет собой монолитную структуру, централизованно осуществляющую управление, регулирование и контроль во всех связанных с ней сферах деятельности, включая социальную. Каждая железная дорога является государственным унитарным предприятием с предельной централизацией всех экономических решений. Государственное управление отраслью осуществляет МПС. Управление перевозочным процессом относится к исключительной компетенции министерства. МПС также регулирует хозяйственную деятельность и является агентом государства в области имущественных отношений на железнодорожном транспорте, собственностью которого имеет статус федеральной. Стоимость основных средств федерального железнодорожного транспорта составляет около 5% основных фондов страны.

Государственное регулирование и контроль над деятельностью субъектов естественных монополий на транспорте осуществляет специальная федеральная служба (ФСЕМТ). Она приступила к работе лишь во втором полугодии 1997 г. К ее компетенции относятся вопросы ценообразования, инвестиций и взаимоотношений между предприятиями железнодорожного транспорта и потребителями транспортных услуг.

Рынок транспортных услуг в целом является неоднородным, на некоторых его сегментах существует межвидовая конкуренция, но железнодорожный транспорт в России остается наиболее используемым как нигде в мире. Конкуренция существует преимущественно на рынке пассажирских перевозок. На средних и

дальних расстояниях конкуренцию железнодорожному транспорту составляет воздушный транспорт (особенно в международном сообщении), на коротких - автомобильный, на параллельных направлениях - водный.

Тарно-штучные грузы, скоропортящиеся и ценные грузы, требующие повышенной срочности и надежности, в основном перевозятся автомобильным транспортом. В период навигации существует конкуренция между внутренним водным и железнодорожным транспортом в области перевозок строительных и лесных грузов на параллельных направлениях (естественно, только там, где есть судоходные реки). Трубопроводный транспорт конкурирует с железными дорогами при перевозках нефтяных грузов (по железнодорожным магистралям перевозится 30% нефти и нефтепродуктов).

Железнодорожный транспорт остается монополистом в области перевозок стратегически важных для России видов продукции (в основном массовых грузов - сырья и товарной продукции с невысокой степенью переработки), а также в некоторых географических сегментах рынка (на дальних расстояниях, в регионах с низким уровнем развития транспортной инфраструктуры). Удельный вес восьми видов перевозимых по железным дорогам грузов (угольных, нефтяных, рудных, черных металлов, лесных, строительных, химических и минеральных удобрений, зерновых) в структуре объема перевозок составляет около 80%. По железным дорогам перевозится более 90% каменного угля, руды, черных металлов, цемента, 80% химических и минеральных удобрений, 70% строительных грузов.

Железные дороги обеспечивают 85% грузооборота наземного грузового транспорта. Это приводит к тому, что российские железные дороги осуществляют чрезвычайно большую долю транспортной работы на коротких расстояниях, которая в других странах выполняется грузовым автомобильным транспортом. Так, например, на расстояние до 100 км в США перевозится лишь 8% грузов, в Российской Федерации - 25% (в бывшем СССР перевозилось 18%). В диапазоне от 100 до 200 км в США перевозится 5% всех грузов, в России - 11%. При этом на расстояние от 500 до 1000 км в США перевозится 27%, в России - 15% всех грузов.

Существующая структура грузовых тарифов разрабатывалась в условиях централизованной плановой системы и была утверждена в 1990 г. в виде прејскуранта № 10-01. В основу тарифной системы положена двухставочная модель тарифных схем по начально-конечной и движеческой операциям. Тарифы дифференцированы в соответствии с типом вагона, его принадлежностью, видом отпавок, скоростью и расстоянием перевозок, степенью использования грузоподъемности вагона, особыми условиями перевозок и другими параметрами. В течение 1992-1995 гг. в результате быстрого роста грузовых железнодорожных тарифов они приблизились к аналогичным тарифам зарубежных железных дорог. В 1995 г. была произведена дифференциация грузовых тарифов по классам грузов. Тарифы на перевозку сырья и других массовых грузов были снижены на 10-30%, тарифы на перевозки грузов с транспортной составляющей от 5 до 15% остались неизменными, тарифы на перевозку дорогих грузов были увеличены на 20%. В 1992-1993 гг. грузовые тарифы регулировались федеральными органами исполнительной власти путем установления предельных коэффициентов к тарифам прејскуранта.

С июня 1994 г. по сентябрь 1995 г. проводилась ежемесячная индексация тарифов в зависимости от индекса цен на основные материально-технические

ресурсы, потребляемые железнодорожным транспортом, - электроэнергию, рельсы, топливо и т.д. В результате затраты на потребляемые ресурсы раздувались, рентабельность грузовых перевозок возросла до 18%, а прибыль за три квартала 1995 г. составила более 5,5% от общей прибыли по России. В IV квартале 1995 г. грузовые тарифы были "заморожены", а в первом полугодии 1996 г. размер их индексации не должен был превышать 80% роста показателя оптовых цен в промышленности. Это решение не было основано на анализе затрат и финансового состояния отрасли и возможных последствий. В результате в 1996 г. грузовые перевозки стали убыточными. Во втором полугодии 1996 г. правительство РФ решило МПС индексировать грузовые тарифы в размере, не превышающем прирост цен на промышленную продукцию предприятий-производителей. Этот порядок регулирования действовал и в 1997 г.

Упрощенный порядок индексации грузовых железнодорожных тарифов привел к тому, что в 1997 г. по сравнению с 1991 г. они выросли более чем в два раза по сравнению с ценами в промышленности (таблица 1). В IV квартале 1997 г. общий уровень грузовых железнодорожных тарифов был снижен на 5%. Тарифы на перевозки минерально-строительных материалов, каменного угля, лесоматериалов, сельскохозяйственной продукции, энергетических сжиженных газов, нефтяных грузов уменьшились на 25-50%. Также были снижены тарифы на перевозки в порожнем состоянии. Вместе с тем продолжал действовать прежний механизм индексации общего уровня грузовых тарифов, в целом за год они повышались шесть раз. С 1 января 1998 г. введены в действие тарифы за пользование производственной инфраструктурой федерального железнодорожного транспорта, обеспечивающей перевозочный процесс. Впервые сформулировано само понятие "производственная инфраструктура".

Спад общего уровня жизни и промышленного производства привели к снижению показателей перевозок пассажиров и грузов. По сравнению с 1991 г. перевозки грузов в 1997 г. сократились на 55%, грузооборот - на 53%. Снижение показателей отправления пассажиров и пассажирооборота составило, соответственно, 40 и 33%. Железнодорожный транспорт не сумел адаптироваться к сложившимся условиям. При уменьшении объемов пассажирских и грузовых перевозок в 1992-1996 гг. на 30-50% численность персонала снизилась лишь на 6%. При этом фонд оплаты труда в структуре эксплуатационных расходов железных дорог составляет более 20%, отчисления на социальные нужды - 8%. Средний уровень заработной платы персонала, занятого основной деятельностью, всегда являлся одним из самых высоких в стране. До недавнего времени железнодорожники практически не испытывали трудностей со своевременной выплатой зарплаты.

Кроме этого, продолжается функционирование в прежнем режиме малодеятельных линий, обслуживание неработающих станций. В системе МПС занято свыше 2 млн. человек, из них непосредственно на перевозках - только 55%. Хотя в 1997 г. численность занятых основной деятельностью уменьшилась на 10%, тем не менее, производительность труда продолжает оставаться на довольно низком уровне, и составляет около 40% аналогичного показателя в США для сопоставимых расчетных условий. Значительный удельный вес в транспортных тарифах составляют затраты, связанные с содержанием инфраструктуры (ремонтные, строительные, машиностроительные и другие предприятия, объекты социальной сферы и т.п.).

По оценкам МПС, уровень условно-постоянных издержек железных дорог,

не зависящих от объемов перевозок, составляет 70%. Их высокий удельный вес свидетельствует не только о значительной инерционности отрасли, но и о низкой экономической эффективности деятельности управляющего персонала разных уровней. В развитых странах уровень постоянных издержек железнодорожного транспорта не превышает 30%.

В результате неэффективного функционирования железнодорожного транспорта рентабельность грузовых перевозок снизилась с 59% в 1993 г. до 33% в 1997 г. (в 1996 г. она составила 22,5%). Рентабельность перевозок пассажиров в дальнем следовании устойчиво держится на отметке от -52 до -55%, в пригородном сообщении - от -72 до -75%. Общая рентабельность перевозок составила в 1997 г. 9,7%, максимальная рентабельность за годы экономических реформ была достигнута в 1993 г. (23,5%) [15]. При этом в 1997 г. по сравнению с 1991 г. пассажирские тарифы возросли в 7347 раз (в 3 раза больше, чем индекс потребительских цен), а по сравнению с 1996 г. - на 25%.

Регулирование тарифов на перевозки пассажиров в пригородном сообщении с марта 1995 г. осуществляется органами исполнительной власти Российской Федерации при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, из соответствующих бюджетов. Однако на практике тарифы не покрывают затраты, и убытки компенсируются за счет доходов от грузовых перевозок. Перекрестное субсидирование пассажирских перевозок дальнего и пригородного сообщения за счет грузовых тарифов в настоящее время является серьезной проблемой в системе железнодорожного транспорта. Опыт многих развитых стран показывает, что выход на полностью окупаемые тарифы пассажирских перевозок практически невозможен. Не случайно пассажирские перевозки в некотором смысле приравнивают к социальным услугам. Поэтому для решения этой проблемы необходимы субсидии. Реализация мер по дотированию убытков от пассажирских перевозок за счет средств федерального и регионального бюджетов позволила бы снизить уровень грузовых железнодорожных тарифов на 16 - 18%.

Связь

В ходе осуществления структурной перестройки в отрасли произошло формирование трех самостоятельных структур: электросвязи, почты, радио и телевидения.

Связь - интенсивно развивающаяся, прибыльная отрасль. Но данный рынок пока нельзя считать конкурентным. Хотя на рынке связи работает много новых хозяйствующих субъектов, доминирующее положение занимают государственные предприятия.

Технический уровень средств связи страны остается невысоким. Развитие телефонной связи, обеспеченность ее услугами отраслей экономики и населения еще значительно отстает от потребностей и мирового уровня. По официальным данным в расчете на 100 человек населения в Российской Федерации приходится 18 телефонов, в Швейцарии - 61, Дании - 59, США - 57, Норвегии и Франции - 54, Греции и Германии - 46, Испании - 36, Ирландии - 33. В России вообще не имеют ни одного телефона более половины сельских малонаселенных пунктов, 40% торговых учреждений, предприятий бытового и культурного обслуживания, расположенных на селе. По удельному весу преобладают аналоговые системы

связи. На современные цифровые телефонные станции приходится лишь 20% емкости АТС. Не имеют выхода на междугородную автоматическую телефонную связь около половины абонентов сельских и 4% городских телефонных станций.

Структура отечественной телефонной связи включает в себя две ступени: на нижней ступени иерархии стоят 88 местных АО "Электросвязь", ставящие телефоны и обеспечивающие весь местный трафик (от АТС к клиентам); над ними стоит АО "Ростелеком", которому принадлежат междугородные и международные АТС. АО "Ростелеком" обеспечивает 85% междугородного и 95% международного трафика.

В современной связи на стоимость телефонных станций приходится всего около 30% вложений. Остальные 70% - затраты на прокладку медных кабелей от АТС до потребителя. Именно поэтому местная связь всегда являлась естественной монополией. Кабельная связь чрезвычайно дорога, кроме того, прокладывать кабель необходимо с запасом на будущий спрос. Сегодня на многих линиях АТС отсутствуют свободные емкости.

Альтернатива медному кабелю - беспроводная радиосвязь. Радиодоступ делает ненужной дорогостоящую прокладку проводов. Беспроводные технологии позволяют минимум в шесть раз сократить емкость АТС при той же нагрузке. Кроме того, с развитием электроники стоимость такой связи постоянно уменьшается. И главное преимущество - то, что радиодоступ позволяет постепенно добавлять новые каналы по мере увеличения спроса, то есть отсутствует проблема полной загруженности. Возможность осуществлять постепенные инвестиции открывает доступ на телекоммуникационный рынок небольшим частным операторам.

В последние годы ускоренными темпами развивалась междугородная и международная телефонная связь, интенсивно развиваются услуги сотовой и пейджинговой радиосвязи, службы, предоставляющие услуги Интернет. Тем не менее, из-за недоступности для значительной части населения страны этих видов связи (в силу недостаточного развития их сетей и высоких тарифов) наиболее социально значимым видом связи для населения остается почтовая связь, тарифы на которую регулируются государством. В структуре доходов наибольший удельный вес приходится на междугородную телефонную связь (43,5% в 1996 г.).

Важнейшей проблемой в области связи являются неплатежи, в основном со стороны федерального бюджета (на покрытие убытков почтовой связи) и государственных предприятий (в телерадиовещании).

Одной из главных проблем является широкое применение элементов перекрестного субсидирования между отдельными подотраслями и категориями потребителей. Для промышленности тарифы остаются завышенными при установлении их на более низком уровне для населения и бюджетных организаций. Хотя в 1997 - 1998 гг. происходит постепенное сближение тарифов для разных категорий потребителей, тарифы для населения и бюджетных организаций остаются, в основном, ниже себестоимости оказываемых услуг.

Как показала зарубежная практика, в частности США, связь может быть отраслью с конкурентной средой. Такие крупномасштабные программы, как запуск спутников связи, все чаще осуществляются коммерческими структурами. Как альтернатива почтовой связи значительными темпами развивается документальная электросвязь. При этом только государство может создать благоприятные экономические условия для развития отрасли связи.

Регулирование естественных монополий и перспективы развития экономики России

В российских условиях естественные монополии заслуживают пристального внимания со стороны государства. Это обусловлено следующими взаимосвязанными экономическими причинами.

1. Естественные монополии – наиболее устойчиво функционирующие отрасли экономики. Их меньше всего затронул спад производства. С 1990 по 1997 гг. в электроэнергетике снизилось производство только на 25% при общем падении производства в промышленности на 55%. Эти отрасли составляют основу валового внутреннего продукта страны (ВВП). Доля естественных монополий в ВВП составляет около 15%, большую часть из которой производят РАО "ЕЭС России" и РАО "Газпром". Доля услуг связи в ВВП интенсивно растет, в 1997 г. она составила 1,5%. От того, насколько эффективно эти отрасли работают, зависит рост или снижение этого наиболее важного показателя экономического благополучия общества. Ухудшение производственно-экономических результатов данных отраслей может привести к кризису в экономике страны.

С другой стороны, влияние отраслей, в которых сосредоточены крупные капиталы, неизбежно проявляется в политическом давлении, лоббировании своих интересов. Российские естественные монополии по своим производственным показателям не уступают многим мировым гигантам. "Газпром" является одним из мировых лидеров по объему полученной прибыли и представляет собой единственную российскую компанию, являющуюся серьезным конкурентом на международном рынке. Характерно, что в феврале 1997 г. "Газпрому" был выдан кредит в 2,5 млрд. долларов западным банковским консорциумом, объединяющим в общей сложности 18 крупнейших иностранных банков. Эта сумма сопоставима с годовым траншем кредита МВФ. При этом он был выдан без гарантий российского правительства [2].

2. В России естественные монополии – это бюджетообразующие отрасли. В 1996 г. из 11 трлн. рублей налоговых поступлений в бюджет 7,9 трлн. рублей (почти 70 %) приходится на предприятия ТЭК. Налоги с "Газпрома" составляют 25 % всех налоговых поступлений. Для сравнения, банковская сфера дает в казну всего 4 % [7]. В 1997 г. за счет налоговых поступлений "Газпрома" удалось решить немалую часть проблемы погашения долгов по выплатам работникам бюджетной сферы. Однако практика последних лет показывает, что при ослаблении государственного контроля предприятия этих же отраслей становятся крупнейшими неплательщиками налогов. Учитывая, что их реальные финансовые показатели намного превышают показатели работы предприятий других отраслей, факт неуплаты налогов не может быть в достаточной мере обоснован задолженностью потребителей их продукции (услуг).

Вызывает опасения тот факт, что число убыточных предприятий в отраслях естественных монополий растет. По результатам 1997 г. число убыточных предприятий в электроэнергетике составило 34%, в железнодорожном транспорте – 35%, в газовой промышленности (без учета транспортировки газа) – 44%. В условиях высокого дефицита бюджета государство объективно заинтересовано в создании стимулов для укрепления финансового положения этих секторов экономики, чтобы иметь возможность получать стабильные доходы в бюджет. Во вся-

ком случае, реформирование естественных монополий должно осуществляться с всесторонним анализом возможных последствий.

3. Естественные монополии - затратообразующие отрасли, поэтому уровень цен и тарифов на их продукцию и услуги оказывает влияние на общий уровень цен.

В России инфляция носит преимущественно "затратный" характер. Она в значительной степени обуславливается удорожанием затрат. Рост денежной массы вызывает лишь 15-20% инфляции. Удорожание затрат воздействует на инфляцию не столько непосредственно, сколько косвенно - через повышение инфляционного потенциала экономики: рост затрат ведет к недостатку доходов, требуемых для поддержания воспроизводства. Объективная необходимость компенсации этого дефицита вызывает увеличение цен.

По причине установления заниженных, не соответствующих их реальной стоимости, цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий для населения, сельского хозяйства и бюджетных предприятий и организаций тарифы для промышленности сильно завышены. Это привело к возникновению неплатежей, банкротствам, усилению экономического спада, а также к снижению производственных инвестиций. В 1997 - 1998 гг. началась работа по поэтапному прекращению перекрестного субсидирования: выравниваются тарифы на электроэнергию, тепло, газ, железнодорожные перевозки и услуги связи для разных групп потребителей, снижаются тарифы для промышленных потребителей, обеспечивающих своевременные платежи.

Таблица 1.

Индексы цен
(декабрь к декабрю предыдущего года, в разах)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997 к 1991
Индекс потребительских цен	26,1	9,4	3,2	2,3	1,2	1,1	2384
Индекс цен производителей промышленной продукции	33,8	10	3,3	2,7	1,3	1,1	4307
в том числе:							
в электроэнергетике	55,1	13,6	3,3	3	1,4	1,1	11425
в газовой промышленности	13,2	9,5	3,9	2,6	2,3	1	2925
Индексы тарифов на грузо- вые перевозки транспортом:							
железнодорожным	37,4	19,2	4	2,4	1,3	1	8962
трубопроводным	28	17,5	3,1	3,6	1,1	1	6015

Источник: Госкомстат России.

В 1992 - 1995 гг. по темпам роста цен российская экономика была одним из мировых лидеров. Жесткие монетарные ограничения не дали ощутимых результатов. Ощутимые результаты дало замораживание цен и тарифов в отраслях естественных монополий в конце 1995 г. и ограничение их роста в 1996 г. в пределах индекса оптовых цен в промышленности с понижающим коэффициентом 0,8. Эти меры позволили в значительной мере уменьшить ценовые диспропорции в отраслях промышленности и способствовали снижению темпов инфляции за этот период как в промышленности, так и в других секторах экономики. Если в III квартале 1995 г. среднемесячная инфляция в промышленности составила 6,4%, то по результатам 1996 г. она снизилась до 1,7%. Среднемесячный прирост потреби-

тельских цен с 4,8% в III квартале 1995 г. снизился до 1,2% по результатам 1996 г. (таблица 1).

Хотя рост цен на продукцию (услуги) естественных монополий в 1996 – 1997 гг. был приостановлен, за 1992 – 1997 гг. цены в этих отраслях приросли больше, чем в целом по промышленности. Наибольший рост цен произошел в электроэнергетике (в 2,7 раза) и грузовых железнодорожных перевозках (в 2,1 раза).

4. Естественные монополии находятся в центре проблемы неплатежей.

С одной стороны, опережающий рост цен в этих отраслях способствует нарастанию проблемы неплатежей. Поскольку эти отрасли представляют в экономике России высокомонополизированные структуры, они имеют возможность диктовать цены. Посредством высоких тарифов они могут перекладывать финансовое бремя расходов на свою продукцию с тех, кто не имеет возможности их оплачивать, на тех, кто еще в состоянии платить. Тем самым создается дополнительная почва и условия для неплатежей.

С другой стороны, в переходный период такие монополии как "Газпром" и "ЕЭС России" несут важные социальные функции в виде поставок газа, тепло- и электроэнергии неэффективным и социально ориентированным потребителям. Долгое время существовал очень обширный список объектов, "неотключаемых потребителей", составленный в соответствии с решениями Президента и Правительства, которых нельзя было лишать электроэнергии или газа ни при каких условиях. Такой порядок не способствовал энергосбережению и экономии топлива на этих предприятиях, а оплата за поставленные ресурсы фактически не производилась. В результате задолженность потребителей перед естественными монополиями достигла значительных размеров. Сегодня этот список заметно сокращен и разрабатываются схемы по обеспечению своевременных платежей с выделением целевых средств из бюджета. Однако финансирование этих расходов по-прежнему непостоянно.

На ТЭК приходится больше всего задолженности в стране (как дебиторской, так и кредиторской). Наибольший объем неплатежей (78% от общего по ТЭК) приходится на предприятия РАО "ЕЭС России" и РАО "Газпром". Около половины долгов – долги бюджета. За 1994–1996 гг. оплачено около 50% общего объема природного газа, поставленного потребителям внутреннего рынка РАО "Газпром", и только 7% поставленного в 1996 г. природного газа было оплачено "живыми" деньгами. В первом квартале 1997 г. – чуть более 2%. На конец 1997 г. в отраслях ТЭКа (в основном в электроэнергетике и газовой промышленности) превышение задолженности покупателей над собственной задолженностью поставщикам составило 47 трлн. рублей, на транспорте – 42 трлн. рублей, тогда как в промышленности без учета ТЭКа задолженность поставщикам превысила задолженность покупателей на 39 трлн. рублей, а в сельском хозяйстве – на 24 трлн. рублей. В 1997 – 1998 гг. были предприняты меры по нормализации расчетов: снижены цены на электроэнергию и газ до 50% для промышленных потребителей, оплачиваемых поставки газа "живыми" деньгами, введены нормы расхода электроэнергии и топлива.

5. Несовершенство механизмов регулирования ведет к перераспределению доходности в пользу естественных монополий. Благодаря своей монопольной власти эти отрасли стремятся назначить более высокую цену, чем сделала бы чисто конкурентная фирма с такими же издержками. Монополисты фактически в со-

стоянии облагать "частным налогом" потребителей и таким образом получать значительные экономические прибыли. То есть монополии объективно стремятся обогатиться за счет остальной части общества. Эту опасность особенно представляют российские естественные монополии, учитывая, что РАО "ЕЭС России" контролирует 98 % потребителей, РАО "Газпром" - 94% внутреннего газового рынка, МПС- 77% грузооборота.

В отсутствии "прозрачности" формирования издержек и прибылей этих отраслей достаточно сложно подсчитать их реальную эффективность. По официальным данным рентабельность продукции (услуг) естественных монополий в 1997 г. превысила среднюю по промышленности в 1,7 – 3,4 раза (кроме железнодорожного транспорта) (таблица 2).

Таблица 2.

Рентабельность продукции (услуг)
(в процентах)

	1994	1995	1996	1997*
Промышленность- всего	19,5	20,1	9,2	10,1
в том числе:				
электроэнергетика	18,6	17,5	14,3	17,3
газовая промышленность	22,3	27,2	12,6	34,3
железнодорожный транспорт	17,9	15,3	-0,6	2,9
трубопроводный транспорт общего пользования	40	82	16,2	27,6
связь	26,2	39,2	27,3	25,5

*Данные за январь - июнь.

Источник: Госкомстат России.

В отраслях естественных монополий материальные затраты росли с опережением по отношению к росту стоимости продукции, в то время как индексы цен на продукцию естественных монополий были выше, чем индексы цен на приобретаемые ими материально-технические ресурсы. Практически во всех отраслях естественных монополий росла реальная оплата труда и социальные выплаты, которые в 2-3 раза превышают уровень средних показателей по России (в топливно-энергетическом комплексе).

РАО "Газпром" и РАО "ЕЭС России" остаются самыми прибыльными компаниями в России, почти на порядок опережая по этому показателю все остальные успешно работающие компании. Если в 1995 г. доля прибыли предприятий отраслей естественных монополий в общей прибыли по России составляла 20%, то в 1997 г. она достигла почти 60%, в основном, за счет отраслей топливно-энергетического комплекса.

6. Неэффективная ценовая политика увеличивает ценовые диспропорции между регионами, ведет к разрыву межрегиональных экономических связей.

Высокие тарифы на различные виды транспорта, на газ, электроэнергию и связь, в качестве основополагающего фактора, парализуют межрегиональные связи. В новых условиях производство в отдаленных регионах, сориентированное в прошлом на весь рынок страны, стало заведомо убыточным и работает теперь главным образом на местные рынки с их ограниченным и специфичным спросом. В отсутствие скоординированной политики федеральных властей и регионов имеет место высокая дифференциация цен и тарифов между отдельными потре-

бителями, причем в отдельных регионах не только между населением и организациями бюджетной сферы, с одной стороны, и коммерческими предприятиями - с другой, но и между отдельными коммерческими предприятиями.

Для обеспечения равноправия регионов России между собой и в их отношениях с федеральными органами власти с учетом специфики каждого из них; сокращения чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов; сохранения и укрепления территориальной целостности страны необходимо:

➤ создать механизмы, предотвращающие получение эффектов потребителями одного региона за счет потребителей другого региона;

➤ устранить или минимизировать имеющиеся ценовые диспропорции и схемы субсидирования потребителей, используемые в различных сотрудничающих регионах;

➤ способствовать получению эффекта от межрегиональной кооперации.

Суммируя все вышесказанное, можно сделать вывод, что, во-первых, в силу сложившихся российских условий, роль естественных монополий исключительно велика и весьма противоречива и, во-вторых, их роль неуклонно растет в современных кризисных условиях. В вопросе о естественных монополиях пересекаются интересы трех сторон: самих предприятий - естественных монополистов, потребителей (промышленных предприятий, населения и др.) и государства. Сегодня естественные монополии находятся в центре практически всех проблем экономики России. Очевидно, оптимизация механизма государственного регулирования в области естественных монополий, в первую очередь, в области регулирования цен и тарифов, способна оказать не меньшее влияние на улучшение показателей экономического развития страны.

Модели регулирования естественных монополий и структурная реформа

Опыт зарубежных стран показывает, что выработка оптимальной стратегии по отношению к естественным монополиям - непростая задача. Как показывает мировой опыт, по отношению к ним существуют следующие возможные решения:

1. Обязать естественные монополии производить по общественно-оптимальным ценам, отражающим предельные издержки компаний, и обеспечить необходимое субсидирование неизбежно понесенных убытков. Выбор этого пути, как правило, приводит к национализации предприятий, поскольку в этом случае государство будет иметь возможность контролировать все принимаемые решения в этих компаниях.

2. Минимизировать экономическое бремя, которое несет общество при установлении цен, желательных для монополии. Это возможно осуществить, установив предельный или фиксированный с последующей индексацией уровень прибыли или непосредственно цен и тарифов. Возможно также регулирование рентабельности, структурных нормативов цен (зарплатоемкости, фондоемкости, энергоемкости, инвестиционной составляющей) и т.д.

3. Разрешить устанавливать двухставочный тариф, при котором пользователи платят фиксированную сумму за доступ к сетям, а затем платят по тарифу за единицу потребляемого ресурса, отражающему предельные издержки произ-

водителя. В последнее время этот метод получает активное развитие в развитых странах мира.

4. Организовать систематическое проведение торгов за франшизу (конкуренцию за монопольный рынок). Основным критерием отбора победителя торгов является удельная цена поставки услуг.

Ни одна из этих моделей не является совершенной. В каждом случае возможны ошибки и злоупотребления, хотя оставить естественные монополии нерегулируемыми будет еще большим злом. Но и одним волевым решением снизить тарифы на 50% проблему решить не удастся. Как видно, в любом случае сначала необходимо определить фактические издержки компании. Этот вопрос в условиях экономики России сталкивается с определенными трудностями: существованием монополии регулируемых компаний на информацию о реальных издержках, отсутствием сравнимых конкурентов и неразвитостью статистики издержек предприятий вообще. Кроме того, скорее всего, даже отражение реальных издержек приведет к установлению высоких тарифов, сдерживающих развитие промышленности и не способствующих конкурентоспособности российской продукции. В этих обстоятельствах важным решением является проведение реструктуризации этих отраслей с соблюдением следующих обязательных условий:

1. Финансовое разделение видов деятельности естественных монополистов по принципу замкнутости процессов (добыча газа от его переработки, пути от поездов и т.д.).

2. Осуществление реального контроля государства за деятельностью естественных монополий.

3. Сокращение внутренних издержек (на оплату труда, социальное обеспечение и т.д.) и ликвидация не приносящих дохода участков.

В соответствии со среднесрочной программой Правительства на 1997 - 2000 гг. на современном этапе государственное регулирование направлено на прекращение или сдерживание роста цен на продукцию (услуги) субъектов естественной монополии на внутреннем рынке. С целью защиты интересов потребителей и повышения экономической эффективности деятельности субъектов этих отраслей в 1997 г. утверждены "Основные положения структурной реформы в сферах естественных монополий". В настоящее время деятельность правительства направлена на их реализацию. Можно выделить несколько главных положений:

1. Создание конкурентных рынков, функционирующих без вмешательства государства, по видам деятельности не относящихся к естественно-монопольным.

2. Совершенствование системы ценообразования. Регулирование уровня и структуры цен (тарифов) на сохраняющихся неконкурентных рынках в данной сфере на основе анализа обоснованности текущих и капитальных затрат субъектов естественных монополий и ограничения диверсификации их деятельности.

3. Организация контроля над финансовыми потоками.

4. Усиление государственного регулирования инвестиционных программ и контроля над их выполнением.

5. Поэтапное прекращение практики перекрестного субсидирования различных групп потребителей при одновременной адресной поддержке социально незащищенных групп населения.

6. Совершенствование нормативной базы регулирования. Дальнейшая разработка нормативной базы, регулирующей взаимоотношения между участниками

рынка, правил определения цен (тарифов), введения единых правил "доступа к сети" на недискриминационной основе.

7. Повышение эффективности реализации полномочий государства по принадлежащим ему акциям. Совершенствование механизмов контроля над деятельностью корпораций.

8. Разграничение компетенции между федеральными и территориальными органами по регулированию в сферах естественных монополий.

В соответствии с правительственными документами по мерам структурной перестройки естественных монополий предполагается уже в ближайшие годы полностью либерализовать рынки электроэнергетики, железнодорожных перевозок и услуг связи. Радикальность таких решений вызвана требованиями МВФ и представляется необоснованной и маловероятной. В условиях хронического экономического кризиса и безденежья государство еще долго будет нуждаться в возможности воздействовать на естественные монополии как в одном из основных рычагов экономической политики, что гораздо легче осуществлять при немногочисленных представителях этих отраслей. Учитывая же близкий к катастрофическому технический уровень в этих отраслях, можно не сомневаться в незаинтересованности естественных монополий и государства в целом в их кардинальном разукрупнении, так как это может привести к непредсказуемым последствиям для всей экономики.

* *
*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Заседает Правительство. "Газпром": вчера, сегодня, завтра // *Российская Федерация*, № 11, 1997.
2. Масенков В. Естественные монополии: быть или не быть? // *Рынок ценных бумаг*, № 8, 1997.
3. Золотухин В.Г. Энергетика России: естественная монополия на свободе // *Энергия, экономика, техника, экология*, № 7, 1997.
4. Крюков В. А. "Естественной" монополии - естественные перемены // *Экономика и организация промышленного производства*, № 6, 1997.
5. Дорофеев В., Образцов С. Единая политика в силовом поле рынка // *Российская Федерация*, № 11, 1997.
6. Голубева Е. Неоднозначность естественного монополизма // *Власть*, № 10, 1997.
7. Родионов П. Ценовая удавка для державы // *Российская Федерация*, № 4, 1997.
8. Гришанков Д. Они медленно спускаются с горы // *Эксперт*, № 7, 24 февраля 1997 г.
9. Шмелев Н. Неплатежи - проблема номер один российской экономики // *Вопросы экономики*, № 4, 1997.
10. Родионов П. Экономика и энергетика: взаимозависимость и проблемы роста // *Вопросы экономики*, № 4, 1997.
11. Цапелик В. Регулирование естественных монополий // *Общество и экономика*, № 8, 1996.
12. Законодательство о естественных монополиях // *Законодательство и экономика*, № 19-20, 1996.

13. Феигин В. Газовая промышленность России: состояние и перспективы // Вопросы экономики, № 1, 1998.
14. Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта (проект) // Вопросы экономики, № 4, 1998.
15. Ильин И. Проблемы реформирования федерального железнодорожного транспорта // Вопросы экономики, № 4, 1998.
16. Беседин И. О структурной перестройке железнодорожного транспорта в Российской Федерации // Вопросы экономики, № 4, 1998.
17. Грек А. Эфир вместо меди // Эксперт, № 17, 1998.
18. Программа Правительства РФ "Структурная перестройка и экономический рост в 1997 – 2000 годах". М., 1997.
19. Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 1997.
20. Статистический бюллетень. М.: Госкомстат России, 1997 – 1998 гг.