
РАЗДЕЛЯЙ ПОЛНОМОЧИЯ И ВЛАСТВУЙ

Ильдар Газизуллин, Экономист Международного центра перспективных исследований

ЖУРНАЛ "ЭКСПЕРТ" № 20 (24) 29 МАЯ. <http://www.expert.ua/articles/9/0/386>

Инфраструктура украинских естественных монополий нуждается в крупных инвестициях. Но инвесторы придут, когда деятельность гигантов станет прозрачной. Для этого руководству страны необходимо разделить функции управления и регулирования

Две недели назад президент Виктор Ющенко поручил Кабмину передать в уставный фонд ОАО "Укрнафта" госпакеты акций ряда предприятий, среди которых "Укртатнафта" (Кременчугский НПЗ), "Нефтеперерабатывающий комплекс "Галичина" (Дрогобычский НПЗ) и "Нефтехимик Прикарпатья" (Надвирнянский НПЗ). Таким образом планируется создать вертикально интегрированную национальную корпорацию (ВИНК), посредством которой государство могло бы регулировать рынок нефтепродуктов. Если подобная структура была бы создана раньше, возможно, удалось бы избежать недавнего бензинового кризиса. Но проблема в том, что под крышей одной компании власть хочет объединить конкурентные и монопольные виды деятельности, а это затрудняет ведение отдельной бухгалтерской отчетности по различным видам деятельности. В результате может появиться громадная непрозрачная структура - еще один источник для коррупции.

Упомянутый указ, а также попытки руководства страны регулировать цены на мясо, бензин и другие товары свидетельствуют, что оно не выработало единого подхода к управлению, регулированию и форме собственности монополий. Таким образом, главный вопрос в отношении естественных монополий остается в силе: будет ли новая власть строить социалистическое общество всеобщего благосостояния, увеличивая роль государства в оказании услуг? Или мы наблюдаем лишь краткий период наведения порядка: приструнив олигархов и улучшив управляемость госсобственностью, правительство приступит к проведению либеральных реформ по примеру стран Центральной Европы?

Мало проб, много ошибок

Украина унаследовала от Советского Союза один из мощнейших инфраструктурных комплексов в Европе, который объединяет несколько крупных холдингов (см. таблицу "Компании - естественные монополии в Украине"). За время независимости страны глубокие реформы проводились в энергосекторе, существенные изменения произошли в отрасли связи, но при этом не затронули транспорт. Реформа жилищно-коммунального хозяйства и вовсе долгое время была заморожена. Изменения в лучшую сторону происходили лишь в крупных городах или в населенных пунктах, где постсоветская система коммунальных услуг приказала долго жить, и выиграть выборы мэра можно было, только реально взявшись за сектор. Учитывая различия между состоянием реформирования естественных монополий, рассмотрим каждую из них.

Энергетика. Наиболее показательным примером реформы является энергетический сектор. Преобразования в нем начались еще в начале 90-х. И это тот случай, когда советы иностранных консультантов помогли, поскольку были хорошо продуманы. Сектор грамотно реструктуризировали - конкурентную генерацию электроэнергии отделили от монопольного распределения, создали регуляторный орган и оптовый рынок электроэнергии, начали приватизацию. И это в условиях всевластия бартера.

Как результат, в отрасли была достигнута большая прозрачность по сравнению с нефтегазовым комплексом или железной дорогой. Улучшились расчеты. Несмелые попытки стимулирования эффективности позволили, в числе прочего, снизить миллиардные потери электроэнергии в сетях. Электроэнергетика по праву могла стать образцом для подражания для других инфраструктурных отраслей и даже других государств. В России, к примеру, эксперты в основном одобрительно отзывались об украинских преобразованиях. А некоторые страны ЕС (Испания, Германия) еще только приступают к проведению отдельных элементов реформы, подобной украинской.

Однако отечественному правительству больше понравилась как раз ситуация в российской энергетике. В 2003 году была приостановлена приватизация (не в последнюю очередь из-за нерешенной проблемы долгов предприятий). На основе оставшихся госпредприятий была создана НАК "Энергетическая компания Украины", что означало шаг назад. Это, в частности, усложнило проведение реформы оптового рынка электроэнергии - введение прямых договоров между генерацией и поставщиками.

Тенденцию возврата к советской модели руководства отрасль сохраняет и при новом правительстве. Усилилась роль Министерства топлива и энергетики. Оно в большей степени озабочено тем, чтобы подчинить предприятия отрасли и усилить влияние на Национальную комиссию регулирования электроэнергетики (НКРЭ). В то же время Минтопэнерго пока не научилось качественно исполнять свои непосредственные функции - разработку и реализацию государственной политики в отрасли, поскольку без непосредственного командования предприятиями у него это не получается.

Нефтегазовый комплекс. Ситуация в нем напоминает электроэнергетику начала 90-х. Хотя юридически компании и разделены по видам деятельности (на рынках распределения и поставок газа оперируют облгазы), о либерализации рынка говорить рано. Монопольный контроль "Нефтегаза Украины" в отрасли - от добычи нефти и газа и до его поставок - бесспорен.

Хотя НКРЭ и регулирует цены на газ, структура отрасли не позволяет в полной мере достигнуть позитивных результатов, как в электроэнергетике. НАК "Нефтегаз Украины" традиционно активно используется для финансирования программ государства. И речь, как показали последние коррупционные скандалы, идет не только о социальных обязательствах.

Транспорт и связь. Особенности развития железнодорожного транспорта и отрасли связи до сих пор существенно различались. Транспортный комплекс до последнего времени находился под чрезмерным государственным влиянием. Поэтому создание Министерства транспорта и связи только усугубило конфликт двух разных подходов к реализации государственной политики, а также затормозило дальнейшую реформу связи.

В целом, этапы развития связи как таковой отвечают либеральному европейскому опыту реформирования инфраструктурных отраслей. Технический прогресс в данной сфере, выдача лицензий частным мобильным операторам значительно способствовали реформам. Создание долгожданного регулирующего органа, Национальной комиссии регулирования связи (НКРС), позволит решить насущные проблемы - обеспечить механизмы универсального доступа, разработать правила взаиморасчетов между операторами. В свою очередь, это снимет неопределенность в отношениях между мобильными операторами и Укртелекомом, владеющим первичной сетью, и даст импульс к развитию стационарной связи. Введение новых принципов регулирования значительно снизило бы риски возможной приватизации Укртелекома. Однако начало работы НКРС все откладывается.

Необходимость преобразования управления транспортным комплексом стала очевидной после получившего широкую огласку резкого повышения тарифов на грузовые перевозки железнодорожным транспортом. Минтранс так и не смог публично доказать минимально необходимый (для покрытия расходов и базовых инвестиций) уровень тарифов. Во многом это произошло из-за непрозрачности работы отрасли и отсутствия достоверной публичной информации о ситуации. Хотя все признают необходимость модернизации инфраструктуры и подвижного состава, ибо пока железнодорожный транспорт будет оставаться непрозрачным, привлечь инвестиции и оптимизировать тарифы будет очень сложно.

Жилкоммунхоз. Отрасль убыточна, а качество ее услуг в большинстве случаев опустилось ниже критической отметки, грозя социальным взрывом. В отличие от других сфер, водоканалы и теплокоммунэнерго - локальные, а не национальные монополии, поэтому функции по управлению и регулированию переданы органам местного самоуправления. Руководство отрасли пытается изменить ситуацию, требуя увеличения полномочий по регулированию тарифов Государственным комитетом по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Что сложно будет сделать: делегирование полномочий местным общинам центру идет вразрез с направлениями административной и межбюджетной реформ. Скорее всего, необходимые преобразования все-таки

будут проводиться в регионах, а в Киеве усилят нормативно-методологическое обеспечение реформы.

Почти все объекты естественных монополий имеют высокую степень износа. А в телекоммуникациях и на транспорте оборудование устарело морально. Поэтому естественные монополии требуют больших инвестиций. Где их взять? У государства нет средств на крупные капитальные инвестиции, нужно привлекать частных инвесторов.

Однако тут возникает ключевая проблема, свойственная всем переходным экономикам, - несоответствие цен на услуги их реальной себестоимости, а также препятствие конкуренции. Кроме того, деятельность естественной монополии непрозрачна даже для своих собственников и менеджеров. А это предопределяет недоверие инвесторов и потребителей к ее заявлениям относительно себестоимости и рентабельности отдельных видов деятельности.

Управление, управление и управление

Чтобы естественные монополии активно развивались, необходимо разделить функции регулирования и корпоративного управления. В последнее время термин "управление" стал необоснованно включать три разных понятия. Первое - управление как разработка и реализация государственной политики. Второе - управление как корпоративное управление. Третье - управление как экономическое регулирование.

Объединение функций государственной политики (стратегии), корпоративного управления и экономического регулирования в одном лице приводит к конфликту интересов. Проблема стоит особенно остро при приватизации предприятий, однако даже при определении цен на услуги естественных монополий государство, будучи собственником предприятия, неизбежно сталкивается с необходимостью удовлетворения интересов двух разных объектов: потребителей и предприятия.

Государство-собственник - практика, свойственная не только социалистическим странам. Основное отличие, как правило, заключается в том, что в рыночной экономике государство - собственник акционерных обществ. Для достижения большей финансовой эффективности правительство сознательно дает возможность госпредприятию функционировать в максимально рыночных условиях. На конкурсной основе привлекаются руководители, создаются обладающие реальным влиянием наблюдательные советы. Казенные предприятия или находящиеся в подчинении министерств - большая редкость. Соответственно, и стратегическое управление на министерском уровне редко строится по отраслевому признаку, как было в советской экономике.

А вот приватизация - далеко не всегда лекарство от всех бед. Да, небезосновательно считается, что государство - худший собственник по сравнению с частником. Однако бывает и наоборот. И это особенно справедливо для естественных монополий. Дело тут и в важности предоставляемых услуг (вода, электроэнергия, коммуникации не менее чем ракетный "зонтик" важны для страны и населения), и в том, что все монополии имеют непреодолимую склонность к неоправданному завышению цен и пренебрежению качеством услуг.

Избежать возможных негативных последствий на монопольных рынках позволяет экономическое регулирование - вынужденная и затратная мера, применяемая, когда конкуренция в силу каких-то причин невозможна или нежелательна. Регулирование естественных монополий в условиях рыночной экономики ни в коем случае не должно пониматься как возврат к плановой экономике - централизованному распределению ресурсов и планированию хозяйственной деятельности предприятий. Объект экономического регулирования - это цены, количество и качество услуг, условия входа на рынок и выхода из него. И если цель управления корпоративными правами - это, прежде всего, приумножение богатства акционеров, то регулятор блюдет общественные интересы, находя компромисс между разными целями собственника предприятия, потребителей услуг и правительства.

Смотрим на Запад

И во время промышленной революции, и после Второй мировой войны Европа намного больше, чем США, тяготела к созданию государственных предприятий. К примеру, в Америке 75% железных дорог и авиалиний пребывает в частной собственности, а в большинстве европейских

стран эти отрасли почти полностью национализированы. Объединенная Европа не спешит расстаться с традициями и подходами к управлению государством: Франция отличается "социалистическим" укладом - мощным доминированием государства, а Германия - саморегулированием монопольных рынков посредством традиционно сильных отраслевых ассоциаций.

Однако ситуация меняется. Великобритания - новатор, примеру которой следует Европа. Политика масштабной приватизации инфраструктурных отраслей связывается с приходом к власти консервативной партии (Маргарет Тэтчер) и фискальным кризисом, охватившим в первой половине 80-х большинство европейских стран. В условиях увеличения неэффективности доминирующего государственного сектора в экономике сложно было бы избрать иной путь. В итоге были приватизированы госпредприятия-монополии в газовом секторе, телекоммуникациях, железной дороге и водоснабжении.

Если проанализировать политику Евросоюза, опыт Великобритании в организации и регулировании рынков, где функционируют естественные монополии, все-таки доминирует над другими системами и получает широкое применение в странах Союза. Так, директивы ЕС о внутреннем рынке электроэнергетики, газа, телекоммуникаций требуют от входящих в него государств назначения одного или нескольких компетентных организаций, обладающих функциями регулирующего органа, для выполнения регуляторных заданий. Причем, что важно, регулирующие органы должны быть полностью независимыми от отраслевых интересов.

Поскольку Украина стремится в Европу, то ей придется выполнять требования ЕС к странам-членам по развитию рынков и управлению компаниями естественных монополий в телекоммуникациях и топливно-энергетическом комплексе. Пусть перспектива вступления Украины в ЕС далека, тем не менее европейский опыт показал свою эффективность. Позволить себе пойти по иному, неевропейскому пути развития инфраструктурных отраслей, а затем быстро свернуть на европейскую дорогу, без громадных усилий не получится. Поэтому украинское государство должно уменьшить концентрацию в отраслях, что усложняет конкуренцию, и перестать вмешиваться в ценообразование. Функции регулирования естественными монополиями правительству следует делегировать независимым отраслевым органам.