

Социально-экономическая природа российских естественных монополий

© 2018 Буркеева Раиля Габдуллатифовна
Оренбургский государственный университет
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, д. 13
E-mail: r.burkeeva@mail.ru

Статья посвящена анализу социально-экономической природы естественных монополий в контексте институциональных преобразований в российской экономике. Показано: с позиции теории фирмы природа естественных монополий имеет сложную, неоднородную структуру, что обуславливает неэффективность выполнения ими своих “родовых” функций.

Ключевые слова: естественные монополии, регулируемая фирма, акционерное общество, неоклассический контракт, трансакционные издержки, рентоориентированный тип поведения.

Теория прав собственности исходит из базового представления о том, что любой акт обмена есть по существу обмен пучками правомочий, и чем шире набор прав в заключенном контракте, связанных с данным ресурсом, тем выше его полезность. Под естественной монополией понимаем специфический вид монополии, в которой экономика, обусловленная ростом масштабов производства, столь велика, что продукт может быть произведен одной фирмой при более низких средних издержках, чем если бы его производством занимались не одна, а несколько фирм¹. Как показывает международная практика, приватизация естественных монополий, целью которой являлось стимулирование конкуренции и инвестиционной активности на соответствующих рынках, имеет важное значение для формирования институциональных условий, направленных на повышение социально-экономических выгод от деятельности естественных монополий.

В исследовании трансформационной экономики одним из обоснований приватизационных программ может выступить теорема Р. Коуза², в соответствии с которой, благодаря формированию новой структуры собственности, возможно эффективное использование ограниченных ресурсов. Так, в секторе добывающих отраслей было проведено принудительное преобразование бывших государственных предприятий в открытые акционерные общества с закреплением их правового статуса в Федеральном законе “О естественных монополиях”³. В соответствии с Законом под естественной монополией понимается состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства). При

этом товары, производимые естественной монополией, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в силу чего спрос на этом рынке в меньшей степени зависит от изменения цены на данный товар, чем спрос на другие виды товаров.

Главной особенностью вновь созданных российских компаний (например, Газпрома, имеющего статус естественной монополии, а также частной нефтяной компании “Роснефть”) стали: закрепление контрольных пакетов акций в руках государства, полнота и завершенность технологического цикла “от скважины до бензоколонки”, доступ к уникальным ресурсам в виде крупных месторождений. Действительно, с юридической точки зрения, произошли изменения с определением и закреплением их правового статуса. Однако проблема заключается в том, что в новой структуре прав собственности статус естественной монополии и реальная ее деятельность не соответствуют друг другу, так как не выполняются в полной мере так называемые ее “родовые” функции, т.е. функции, обусловленные ее природой. Возникает вопрос: какова же действительная природа естественных монополий?

Целью нашей статьи является выяснение социально-экономической природы российских естественных монополий как разновидности регулируемой фирмы и тех функций, которые они в действительности выполняют.

Мы предполагаем, что природа российских естественных монополий, как регулируемых фирм, характеризуется неоднородностью, противоречивостью. По существу в сращенном виде она представляет собой единство трех фирм, а именно: будучи, по определению, регулируемой фирмой, содержит характеристики как частной фирмы, так и государственной фирмы, следствием чего является низкая эффективность выполняемых ею функций в качестве регулируемой фирмы.

Обоснование гипотезы предполагает использование институционального подхода, поскольку, в отличие от неоклассической теории, в институциональном анализе происходит «сдвиг от сугубо количественного анализа, где центральная роль отводится уравниванию предельных величин, в направлении более качественного институционального анализа, где сопоставляются дискретные альтернативные структуры»⁴. Институциональный анализ, таким образом, позволяет провести сравнение между альтернативными формами российских естественных монополий в зависимости от того, кому принадлежат пучки прав собственности и соответствующие им цели и функции.

Итак, в рамках теории регулируемой фирмы государство использует многообразные способы корректировки деятельности фирм с помощью различного рода ограничений с целью перераспределения части прибыли в пользу потребителей. Например, в условиях российской экономики государство среди множества мер регулирования в области газоснабжения наиболее активно использует ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня⁵, а также практику перекрестного субсидирования на российском рынке газа. Перераспределение прибыли компании, как регулируемой фирмы, выражается в выполнении ею социально-экономических функций с минимальными издержками. На внутреннем рынке компания выполняет функцию гарантированного поставщика (статус регулируемой фирмы обязывает ее поставлять газ потребителям с низкой платежной дисциплиной), а также функцию газификации регионов России. В соответствии с Программой газификации регионов РФ с 2005 по 2015 г. Газпром газифицировал всего 13 % территории России⁶, в газификацию территории Оренбургской области в 2003-2017 гг. Газпром инвестировал 3,7 млрд руб., в итоге уровень газификации региона на 1 января 2018 г. вырос с 84,9 до 98 %⁷. Однако плановые инвестиции в газификацию страны постоянно снижаются: с 34 млрд руб. в 2013 г. до 25 млрд в 2016-м. Другие социально-экономические функции естественных монополий на внутреннем рынке выполняются в рамках благотворительности и спонсорства, что является гарантией получения определенных налоговых льгот и преференций со стороны региональных субъектов власти.

Механизм регулирования естественных монополий со стороны государства содержит различные механизмы контроля. Ж. Сапир⁸ под государственным контролем рассматривает два вида контроля: внешний и внутренний. Внешний контроль - через принятие регламентирующих актов или корректирующее налогообложение (штрафы и субсидии) и

внутренний - посредством присутствия представителей государственных органов (с правом принятия решения) в самих компаниях. И в первом и во втором случае возникает конфликт интересов между естественной монополией и государственными органами. В первом случае в качестве примера можно привести конфликт интересов естественных монополий и органов ФАС по поводу нивелирования негативных последствий затратных методов ценового регулирования, а также «давления» на нерегулируемые цены на газ, поставляемый независимыми производителями. Во втором случае причиной конфликта являются различные способы координации, основанные как на рыночных стимулах, так и на указаниях (regulations) - директивах, издаваемых специализированными административными агентствами и детализирующими условия, которым менеджмент компании должен следовать. В результате такие конфликты интересов на основе механизмов ограничения прибыли и контроля порождают рентаориентированный тип поведения менеджмента компаний. При этом он играет двойственную роль: с одной стороны, такой тип поведения необходим в качестве устойчивой формы естественной монополии как организации, осуществляющей долгосрочные инвестиции. С другой стороны, сосредоточение прав собственности в руках менеджера превращает его в особое лицо, которое приобретает экономическую власть и может распоряжаться созданной квазирентой в свою пользу.

Естественная монополия, как частная фирма, характерная для российской экономики, является публичной компанией, в которой государство закрепляет за собой долю участия или «золотую акцию», предоставляющую право принятия окончательного решения. Целью компании, как коммерческой структуры, является максимизация прибыли. Хозяйственная практика показывает, что ПАО «Газпром» является многолетним лидером рейтинга рыночной капитализации, что говорит о ее способности генерировать доходы, с одной стороны, с другой - компания осуществляет крупномасштабные инвестиционные проекты не только внутри страны, но и за рубежом. По данным агентства Bloomberg со ссылкой на проект бюджета Газпрома, в 2018 г. общий объем освоения инвестиций достигнет 1,279 трлн руб., что на 13,3 % выше 2017 г.⁹ В другом мировом рейтинге S&P Global Platts Газпром занял первое место среди энергетических компаний, однако компания стоит всего 50 млрд долл. и проигрывает по капитализации четырем своим конкурентам из первой десятки. Низкая стоимость компании обусловлена тем, что показатель мультипликатора P/E (price/earningsratio - капитализация/чистая прибыль) у Газпрома один из самых низких - 3,9, это свидетельствует о сильной недооцен-

ке рыночной стоимости компании относительно текущей прибыли. По мнению аналитика А. Копылова¹⁰, указанное связано с тем, что “инвесторов отпугивают тотальный контроль государства за отраслью, экономические санкции, далеко не всегда очевидная инвестиционная политика компаний и качество корпоративного управления”. Стоит сказать, что в направлении улучшения качества корпоративного управления сделаны определенные шаги, например, согласно изменениям в Гражданском кодексе РФ, с 1 сентября 2014 г. акционерное общество “Газпром” было преобразовано в публичное акционерное общество, это, во-первых, обязывает их к максимальной информационной открытости, во-вторых, означает безусловный приоритет прав акционеров и контроль над деятельностью высших управляющих через рынок капиталов.

Другая крупнейшая российская нефтегазовая компания ПАО “Роснефть”, где основным акционером (50,00000001% акций) является АО “РОСНЕФТЕГАЗ”, на 100 % принадлежащее государству¹¹, является достаточно сильным конкурентом ПАО “Газпром” на внутреннем рынке газа. Формальным отличием ее от регулируемой фирмы является то, что в данной публичной компании в совет директоров входят иностранные инвесторы, поэтому основной целью компании, как частной фирмы, является максимизация прибыли. Нечеткая спецификация прав собственности способствует формированию особой стратегии компании: как государственная компания она манипулирует условиями ведения бизнеса, например, получает определенные льготы и преференции, имеет доступ к арктическому шельфу и борется за лицензии в Арктике с ПАО “Газпром”, а как частная компания, может принимать решения самостоятельно, независимо от директив / письменных указаний государства. Например, Роснефть участвовала в приватизации государственной компании “Башнефть”. В целях достижения экономической эффективности, нефтегазовая компания осуществляет добычу газа силами нескольких десятков дочерних обществ и совместных предприятий, и занимает лидирующие позиции по поставкам газа на рынке РФ среди независимых производителей газа, имеет магистральные трубопроводы¹². В соответствии с распоряжением Правительства РФ “О совершенствовании дивидендной политики акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности” ПАО “Роснефть” по итогам 2017 г. обязано выплачивать дивиденды в размере 50 % от чистой прибыли по МСФО. С декабря 2016 г. действовала норма в 35 % от консолидированной чистой прибыли, а до этого компания должна была возвращать акционерам не менее 25 % чистой прибыли по МСФО¹³. Эту компанию можно рассматривать

как естественную монополию, поскольку она имеет все черты, характерные для естественной монополии, но, в отличие от ПАО “Газпром”, не имеет явных, социально-декларируемых социально-экономических обязательств перед обществом. Мы согласны с мнением В. Андреева¹⁴, который охарактеризовал российский рынок промышленных активов как максимально удаленный от условий полной спецификации прав собственности, конкуренции и низких транзакционных издержек, из которых исходит теорема Коуза.

Что касается внутреннего российского рынка газа, то его, как такового, не существует. Частные газовые компании Роснефть и НОВАТЭК являются собственниками региональных систем газоснабжения и обслуживают районы, не связанные с единой системой газоснабжения (ЕСГ). Эти компании продолжают успешно реализовывать крупные инвестиционные проекты, претендуют на экспорт трубопроводного газа взамен на выполнение функции газификации некоторых регионов страны. Очевидно, отмена монополии на экспорт газа полезна для российской экономики как с точки зрения роста инвестиций в газовую отрасль, так и с точки зрения реализации социально-экономических функций этих компаний.

Отличительные черты российской естественной монополии как государственной фирмы обусловлены тем, что само государство в экономике рыночного типа имеет двойственную природу: с одной стороны, является субъектом регулирования хозяйственных отношений, с другой - выступает субъектом хозяйствования¹⁵. В первом случае задачей государства, в частности, является спецификация прав собственности, во втором - поскольку государственные компании должны выступать выразителями интересов общества, постольку основная их цель - производство общественных благ. Если в структуре прав собственности государству принадлежит не только право на остаточный доход, но и право пользования активом, то в этом случае несовпадение частных и социальных издержек представляет собой не экстерналию (непреднамеренный побочный результат трансакции), а сознательный результат максимизации полезности в условиях неравенства агентов¹⁶, что характерно для российской институциональной среды, в том числе и в области распределения правомочий в структуре естественных монополий. Примером могут служить процессы национализации основных активов ранее приватизированных нефтегазовых компаний, происходящие в 2000-х гг., когда инструментом деприватизации собственности служила дополнительная эмиссия акций в размере долга, которые становились собственностью государства. Также вытеснение из отрасли иностранных транснациональных

компаний путем выплаты им компенсаций говорит о том, что государство, как собственник ресурсов, использует свои полномочия в качестве инструмента реализации экономической политики. По данным из доклада Федеральной антимонопольной службы (ФАС) о состоянии конкуренции, за 10 лет доля государства и госкомпаний в экономике удвоилась и достигла 70 %¹⁷. Такая политика государства в условиях размывания прав собственности подрывает доверие и стимулы хозяйствующих субъектов.

Следует заметить, что в современных условиях естественные монополии являются источниками доходов бюджетов всех уровней. Поскольку ПАО «Газпром» обладает монопольным правом транспортировки газа на внешние рынки, единый экспортный канал снижает конкуренцию на европейском рынке и позволяет получать большую прибыль, а значит, и платежи в бюджет (пошлина при экспорте газа по трубопроводам составляет 30 %)¹⁸.

Таким образом, можно сделать следующие выводы: социально-экономическая природа российских естественных монополий имеет достаточно противоречивый характер: как разновидность регулируемой фирмы, они не в полной мере выполняют свои социально-экономические функции; как частные компании, стремятся к максимизации прибыли; как государственная фирма, они нацелены на сохранение монополии в отрасли. При этом государство регулирует цены (тарифы) для предотвращения потерь аллокативной эффективности. Именно поэтому возникают стимулы у естественных монополий к дерегулированию их деятельности. Принятый Национальный план развития конкуренции в РФ на 2018-2020 гг. предусматривает сокращение доли госсектора, в том числе и в регулируемых отраслях¹⁹. В программе предполагается формирование рынка газа, т. е. переход к рыночному ценообразованию путем формирования биржевых и внебиржевых индикаторов цен на природный газ, обеспеченных, в числе прочего, увеличением объема продаж природного газа на организованных торгах. Для реализации поставленной задачи необходима благоприятная институциональная среда, при которой возможно развитие конкуренции с учетом интересов всех хозяйствующих субъектов, участвующих в этом процессе.

¹ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика: учебник : пер. с англ. 13-го изд. В 2 т. Т.1. Москва, 2001.

² Коуз Р. Фирма, рынок и право: пер. с англ. Москва, 2007. (Библиотека фонда «Либеральная миссия»).

³ О естественных монополиях : федер. закон от 17 авг. 1995 г. □ 147-ФЗ : [ред. от 29 июля 2017 г.]. URL: <http://www.consultant.ru/document/cons>.

⁴ Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. 1993. Вып. 3. С. 24.

⁵ О газоснабжении в Российской Федерации : федер. закон от 31 марта 1999 г. □ 69-ФЗ: [с изм. и доп.]. URL: <http://base.garant.ru/180285/>.

⁶ «Газпром» газифицировал 13 % России за 10 лет. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2016/02/29/>.

⁷ Уровень газификации Оренбургской области достиг 98 %, но синхронизация еще хромает. URL: <https://neftegaz.ru/news/view/168582>.

⁸ Сапир Ж. Естественные монополии: проблемы определения и контроля // Проблемы прогнозирования. 2004. □ 6. С. 42-54.

⁹ Bloomberg: «Газпром» в 2018 году может удвоить инвестиции в «Турецкий поток». URL: <http://tass.ru/ekonomika/4823658>.

¹⁰ Цит. по: Орехин П. Мечты не сбываются: почему «Газпром» стоит так дешево. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/09/29/10911110.shtml>.

¹¹ Структура акционерного капитала. URL: <https://www.rosneft.ru/Investors/structure/securities/>.

¹² Магистральным считается трубопровод, который обеспечивает прием, транспортировку, сдачу товарной нефти (соответствующей требованиям ГОСТа) потребителям или перевалку на другой вид транспорта. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/11/16/742043-rosnefti-krupneishii-shtrafyukosa>.

¹³ «Роснефть» будет отдавать акционерам не менее 50 % чистой прибыли по МФСО. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/09/04/732277>.

¹⁴ Андреев В. Российская приватизация: подходы и последствия // Вопросы экономики. 2004. □ 6. С. 57-78.

¹⁵ С.Н. Булганина подчеркивает, что двойственность природы государства обуславливает диалектическое противоречие: чтобы стать экономическим субъектом, государству необходимо сосредоточить ресурсы (государственную собственность) в своих руках, что возможно благодаря функциям государственного регулирования, вернее, функциям государства как субъекта регулирования. Булганина С.Н. Природа и структура экономических субъектов : монография. Оренбург, 2003.

¹⁶ Дементьев В.В. Экономическая власть и институциональная теория // Вопросы экономики. 2004. □ 3. С. 50-64.

¹⁷ ФАС: государство и госкомпании контролируют 70 % российской экономики. URL: <http://www.banki.ru/new>.

¹⁸ Кондратьев С. Отпустить трубу: почему «Газпром» мог бы поделиться правом на экспорт. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/business/01/02/2017/>.

¹⁹ Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: указ Президента Российской Федерации от 21 дек. 2017 г. □ 618 : [вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы»]. URL: <http://www.consultant.ru/document/cons>.

Поступила в редакцию 05.01.2018 г.