

РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Паршина Елена Николаевна
аспирант
МГУ имени М.В. Ломоносова
Экономический факультет
(г. Москва, Россия)

Аннотация

Процесс реформирования железнодорожного сектора в России осуществляется с 2001 г., однако до сих пор реформа не завершена и неясна целевая модель сектора. Наблюдается существенное отставание развития инфраструктурного сектора от либерализованной операторской деятельности. Основной причиной появления подобных диспропорций является половинчатость и несистемность принимаемых в рамках реформы решений. Задача защиты и развития конкуренции является комплексной и требует применения широкого набора инструментов экономической политики, которые при этом могут вступать в конфликт между собой, либо нивелировать действие друг друга. Подобные конфликты могут возникать как между антимонопольной политикой и инструментами экономического регулирования, так и между отдельными инструментами конкурентной политики. В этой связи возникает необходимость поиска механизмов, обеспечивающих сбалансированность инструментов государственной политики.

Ключевые слова: конкурентная политика, экономическое регулирование, реформирование железнодорожного сектора

JEL коды: L 400, L 430, L 500, L 510, L 920

Введение

Большинство развитых стран мира уже осуществили реформу железнодорожной отрасли и перешли от вертикально интегрированной монополии к конкурентному рынку. При этом в сектор внедрялись различные виды конкуренции: конкуренция на рынке (грузоперевозки в Швеции, Великобритании, Германии, США и др.), которая также может быть представлена в разных формах – конкуренция на параллельных маршрутах (Канада, США), конкуренция за грузоотправителя (Канада, США); конкуренция за рынок (Бразилия, Аргентина, пассажирские перевозки в Германии и Швеции и др.)

В связи с практической востребованностью тема реструктуризации железнодорожного транспорта активно разрабатывается уже на протяжении многих лет. Анализируются как теоретическая сторона вопроса (Friedlaender, Spady, 1981; Nash, Matthews, 2002), так и возможные практические проблемы осуществления реструктуризации в конкретных странах (Koricki, Thompson, 1995; Pittman, 2003). По мере осуществления реформы в разных странах возникает возможность анализа результатов применения тех или иных моделей реструктуризации сектора (Sharp, 2005) и выработки рекомендаций относительно выбора модели для стран, ещё не осуществивших реформирование (Гуриев, Питтман и др. 2003), а также путей повышения эффективности функционирования естественно монопольного компонента там, где он сохраняется и после осуществления реформы.

Железнодорожный транспорт представляет собой сложный комплекс взаимосвязанных элементов. Сектор оказывает различные услуги, предоставление которых можно рассматривать как отдельные рынки, которые требуют различных условий осуществления перевозок, как в части подвижного состава, так и в части путевой инфраструктуры. Так, могут быть выделены, как минимум, два крупных подсектора – грузовые и пассажирские перевозки, которые в свою очередь разделяются на пригородные и маршруты дальнего следования. Таким образом, при выработке моделей организации железнодорожного сектора нельзя рассматривать его как единое целое. Напротив, для достижения максимально эффективного функционирования отрасли необходимо выбирать различные, наиболее подходящие для каждого рынка перевозок в отдельности, модели организации. В данной работе речь пойдет преимущественно о секторе грузовых железнодорожных перевозок.

Можно выделить две главные особенности организации работы сектора. Первая связана с тем, что условия и требования грузоотправителей к перевозкам очень сильно отличаются в зависимости от вида товара (контейнерные перевозки, перевозки навалочных грузов и другие), поэтому грузовые перевозки разных видов грузов имеют свою специфику. Вторая особенность связана со сложностью структуры железнодорожного транспорта, вызванной необходимостью технического обслуживания и эксплуатации путевой инфраструктуры, подвижного состава, составления расписания и управления движением подвижного состава (Koricki, Thompson, 1995).

Процесс реформирования железнодорожного сектора в России осуществляется с 2001 г.¹, однако до сих пор реформа не завершена и неясна целевая модель сектора. Одной из составляющих реформы является демонополизация рынка грузовых перевозок посредством развития конкуренции между операторскими компаниями, владеющими и оперирующими собственным подвижным составом. Эта часть реформы была осуществлена, в результате чего с приходом частного капитала в секторе выросли инвестиции, увеличился вагонный парк и, как следствие, объем перевозок. В то же время наблюдается существенное отставание развития инфраструктурного сектора от либерализованной операторской деятельности. Эта диспропорция привела к достижению на отдельных участках предельного уровня загрузки пропускных способностей инфраструктуры, что, в конечном счете, становится препятствием развития промышленности.

Основной причиной появления подобных диспропорций является половинчатость и несистемность принимаемых в рамках реформы решений, когда либерализация одного сектора не сопровождается мерами по повышению эффективности в другом. Для устранения несистемности принимаемых решений необходимо определиться с целевой моделью отрасли и выработать сбалансированный комплекс мер для ее достижения.

Следует также отметить, что приватизация, являющаяся необходимым условием демонополизации, поскольку различные сегменты должны иметь разных собственников, сама по себе не является ее достаточным условием, поскольку без развития конкуренции монополизм государственной компании может быть сменен монополизмом частной (Хусаинов, 2012).

На повестке дня стоят следующие вопросы, на которые до сих пор не дано однозначного ответа в рамках проводимой реформы:

- Какая модель является более вероятной для российского железнодорожного сектора – «европейская» модель полного вертикального разделения или «американская» модель, предполагающая функционирование на рынке вертикально интегрированных компаний?
- Какие есть основания считать, что частный капитал будет допущен в инфраструктурный сектор? Существуют ли иные возможности создания стимулов к инвестициям в железнодорожную инфраструктуру?
- Допустимо ли использование отдельных видов ценовой дискриминации со стороны владельца инфраструктуры для покрытия постоянных издержек?
- Как разграничиваются сферы применения прямого экономического регулирования и антимонопольной политики? Возможно ли введение иммунитета от антимонопольного преследования для сектора железнодорожных перевозок и целесообразно ли это?

Структура данной работы предполагает последовательное рассмотрение указанных вопросов. В первой части будут рассмотрены существующие модели реструктуризации

¹ Постановление Правительства от 18 мая 2001 г. №384 о «Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте».

сектора, их сильные и слабые стороны. Затем будут затронуты теоретические и практические аспекты применения отдельных видов ценовой дискриминации при формировании тарифов на перевозки. В заключительной части рассматривается вопрос о сбалансированности инструментов экономического регулирования и антимонопольной политики на примере сектора железнодорожных перевозок США.

1. Модели реструктуризации

Существует несколько возможных схем функционирования железнодорожного сектора и множество их классификаций. Двумя ключевыми параметрами моделей является тип конкуренции и тип организационной структуры отрасли. Выделяют два основных типа конкуренции в железнодорожном секторе: конкуренция на рынке и конкуренция за рынок. Необходимо отметить, что эти модели конкуренции могут применяться одновременно в секторах предоставления разных видов услуг. Применение различных моделей конкуренции возможно при формировании определённой структуры организации отрасли. Выделяют два полярных типа организационной структуры: *вертикальное разделение* и *вертикальная интеграция*.

Матрица моделей функционирования железнодорожного сектора, основанная на данных критериях, представлена в *Таблице 1*.

Таблица 1.

Тип организационной структуры и тип конкуренции

Тип организационной структуры	Число ВИК	Тип конкуренции	
		Конкуренция на рынке	Конкуренция за рынок
Вертикальное разделение (полное)	нет	Владелец инфраструктуры не может осуществлять деятельность по перевозке.	Владелец инфраструктуры не может принимать участие в конкурсных торгах на осуществление перевозок.
Частичное вертикальное разделение	одна	Владелец инфраструктуры может осуществлять деятельность перевозчика, наряду с независимыми перевозчиками.	Владелец инфраструктуры может принимать участие в конкурсных торгах на осуществление перевозок.
Вертикальная интеграция	несколько	Развитие конкуренции на параллельных маршрутах; по географическому принципу; за потенциального грузоотправителя.	Проведение конкурсных торгов за право осуществления перевозок на определённых маршрутах.

Примечание: ВИК – вертикально интегрированные компании

Последовательно рассмотрим каждую ячейку таблицы, представляющую собой отдельную модель функционирования отрасли.

1.1. Вертикальное разделение, конкуренция на рынке

В данном случае имеет место полное разделение владения железнодорожной инфраструктурой и деятельности по осуществлению перевозок. Инфраструктура находится в руках одного независимого собственника, а операторы подвижного состава конкурируют между собой. При этом владелец инфраструктуры не занимается осуществлением перевозок, то есть не может быть одним из конкурирующих операторов. Таким образом, все операторы подвижного состава потенциально имеют равный доступ к инфраструктуре на основе установленных законодательством и владельцем инфраструктуры тарифов и правил (Newbery, 1999). В рамках данного подхода возможно также горизонтальное разделение операторов (по территориальному признаку). Такая модель использовалась при реструктуризации железных дорог Великобритании и Швеции.

Применение данной модели влечёт за собой ряд потенциальных опасностей (Pittman, 2003):

- Отделение инфраструктуры от перевозок приводит к потере эффекта масштаба, что, в свою очередь, может отразиться на эффективности функционирования отрасли.
- Отсутствие у владельца инфраструктуры стимула к инвестициям и усовершенствованиям, если он не осуществляет непосредственные перевозки.

1.2. Частичное вертикальное разделение, конкуренция на рынке

В рамках данной модели владелец железнодорожной инфраструктуры осуществляет перевозки наряду с независимыми операторами. Последние получают доступ к инфраструктуре на основании установленных правил и тарифов. Данную модель реализует большинство европейских стран (Nylen, 1998).

Если владельцу инфраструктуры разрешено осуществлять деятельность по перевозкам, то с его стороны возникает соблазн ограничения доступа конкурентов к инфраструктуре в целях создания своего конкурентного преимущества перед потребителями услуг железнодорожного транспорта (Massa, 2000). Возможность управления данным риском упирается в определение величины издержек контроля деятельности интегрированной компании в части обеспечения недискриминационного доступа независимых операторов к путевой инфраструктуре. Для того чтобы сделать вывод о целесообразности применения подобной модели реструктуризации необходимо соотнести выгоды от конкуренции и затраты на создание эффективной системы контроля, обеспечивающей недопущение дискриминации со стороны владельца инфраструктуры по отношению к операторам подвижного состава, не интегрированным с ним.

1.3. Вертикальная интеграция, конкуренция на рынке

В данном случае на рынке функционируют несколько независимых операторов, причём каждый на принадлежащих ему железнодорожных путях, и потребитель, исходя из предлагаемых ему условий, делает выбор в пользу того или иного оператора. В основе данной модели лежит горизонтальное разделение интегрированного перевозчика на несколько операторов, одновременно владеющих инфраструктурой и осуществляющих перевозки на разных маршрутах (Parry, 1997). В данном случае конкуренция имеет место между операторами, осуществляющими перевозки по параллельным маршрутам, а также между различными путями доставки груза или пассажиров до конечного пункта назначения. При этом каждый из операторов может договариваться с другими перевозчиками о доступе к принадлежащим им железнодорожным путям для перевозки грузов посредством своего подвижного состава (Friedlaender, Spady, 1981). Такая модель возможна при наличии достаточного количества параллельных маршрутов, обеспечивающих возможность одновременного функционирования различных перевозчиков на одном направлении. Подобную модель при реформировании железных дорог использовали США и Канада.

Ещё одним подвидом конкуренции может быть ситуация, когда перевозчики не конкурируют между собой непосредственно в оказании услуг по перевозке по одному и тому же маршруту, а выступают в качестве альтернатив транспортировки товаров на конкурирующие между собой рынки. То есть грузоотправители, находясь в одном пункте отправления, выбирают, куда перевозить товар, исходя из транспортных издержек по доставке товара в разных географических направлениях (выбирают пункт назначения). Транспортная составляющая в стоимости товара является очень значимой, а, следовательно, рыночная власть железной дороги оказывается весьма ограниченной, поскольку при повышении тарифов на перевозку грузоотправитель может переориентироваться на другой рынок сбыта своего товара. Подобная форма конкуренции носит название *конкуренции по пункту назначения*. Аналогично можно рассмотреть обратную ситуацию - *конкуренцию по пункту отправления*, когда покупатель выбирает, где выгоднее приобрести товар. Обе эти формы конкуренции объединяют под названием *географической конкуренции* (Саакян и др., 2008).

Стоит отметить, что конкуренция по пункту отправления возможна в случае, когда грузоотправитель не жёстко привязан к определённой территории. Так, потенциальный грузоотправитель, планирующий пользоваться услугами железнодорожного транспорта по перевозке своей продукции, определяет место расположения своего бизнеса в зависимости от условий, предлагаемых железнодорожными операторами. Однако железная дорога получает рыночную власть над грузоотправителями, которые уже закрепились на данной территории, а борьба между различными компаниями происходит за тех производителей, которые ещё только выбирают место ведения бизнеса. Такая форма носит название *конкуренции за потенциального грузоотправителя* (Саакян и др., 2008).

Использование данной модели, с одной стороны, снижает необходимость осуществления государственного контроля по сравнению с ситуацией, при которой в отрасли функционирует единственная фирма-монополист, поскольку возникающая конкуренция

становится для компаний стимулом к снижению собственных издержек и повышению качества, предоставляемых услуг. С другой стороны, государственное регулирование перемещается в новые сферы. Возникает необходимость защиты грузоотправителей, не имеющих возможностей выбора маршрута доставки груза, которая зачастую осуществляется посредством прямого контроля тарифов и качества обслуживания (Nash, Matthews, 2002).

Необходимо также отметить, что данная модель в большей степени применима к грузовым перевозкам, чем к пассажирским, поскольку достаточно серьезной проблемой является осуществление сквозной перевозки через пункты, в которых соединяются линии, принадлежащие различным перевозчикам. Таким образом, с ростом числа компаний-владельцев инфраструктуры увеличиваются, как минимум, транзакционные издержки осуществления сквозной перевозки. Потребитель должен получать услугу у нескольких железнодорожных компаний частями, вместо того, чтобы сразу осуществить сквозную перевозку (Parry, 1997).

Применительно к пассажирским перевозкам взаимодействие перевозчиков оказывается особенно важным в части согласованности расписаний. Так, в случае, когда пассажир пользуется стыковочными рейсами, опоздание поезда может привести уже не просто к задержке времени прибытия в пункт назначения, а к невозможности продолжить поездку из-за опоздания на следующий поезд.

1.4. Вертикальная интеграция, конкуренция за рынок

В рамках данной модели проводится конкурс заявок различных компаний на выполнение определённого контракта, по которому компания получает право эксплуатировать путевую инфраструктуру и осуществлять деятельность по перевозке на указанном маршруте в течение установленного срока.

Механизм проведения конкурсных торгов заключается в следующем: государство определяет необходимый набор услуг для конечных потребителей, тарифы на оказываемые услуги, срок, на который данная компания получает возможность функционировать на предлагаемом участке. Помимо этих основных условий в договоре может оговариваться ряд дополнительных условий, например, минимальный уровень инвестиций в инфраструктуру, которые компания-перевозчик обязуется вложить за время действия договора. Данная модель широко используется в секторе пассажирских перевозок, к примеру, в Мексике (Sharp, 2005).

Тем не менее, использование механизма конкурсных торгов сопряжено с рядом рисков. Во-первых, в аукционе зачастую побеждает компания, предложившая наименьшую цену. Однако эта цена может оказаться неоправданно низкой, либо в связи с отсутствием у компании на момент проведения торгов полной информации об издержках функционирования на данном рынке, либо в результате намеренного проведения недобросовестной конкуренции со стороны данного перевозчика. В обоих случаях компания оказывается неспособной осуществлять перевозки на принятых условиях и начинает требовать пересмотра условий, угрожая прекращением осуществления деятельности по

перевозке. Поскольку подобный сбой в системе железнодорожного сообщения влечёт за собой огромные издержки, государство зачастую оказывается вынужденным разрешить перевозчикам повышать тарифы. Для того чтобы избежать подобных ситуаций при проведении торгов необходимо оговаривать ряд условий, которые, в частности, оставляли бы возможность для другого оператора в кратчайшие сроки начать осуществлять перевозки в случае, если победитель торгов по тем или иным причинам не может этого сделать. Однако, проведение аукционов требует достаточно значительных финансовых затрат как от государства на его организацию, так и от компаний-участников по подготовке необходимой документации, поэтому проведение повторного аукциона является крайней мерой (Williamson, 1985).

Во-вторых, при проведении торгов также возникает проблема определения стоимости и требований относительно качества оказания услуг на всё время действия договора. Договоры в основной своей массе являются долгосрочными, а со временем по объективным причинам может меняться набор необходимых услуг, их стоимость и требования к качеству обслуживания, поэтому необходимо создать механизм, который позволил бы корректировать данные параметры с течением времени.

В-третьих, при проведении следующих конкурсных торгов у компании, оперирующей инфраструктурой в предыдущем периоде, появляется ряд конкурентных преимуществ в виде наличия детальной информации об издержках, полученного персоналом опыта и других. Таким образом, компании изначально могут находиться в неравных условиях (Саакян и др., 2008).

1.5. Вертикальное разделение, конкуренция за рынок

В данном случае владелец инфраструктуры не допускается к участию в конкурсных торгах на осуществление перевозок, то есть он не может осуществлять перевозочную деятельность. Конкуренция за рынок имеет место среди независимых компаний-перевозчиков, которые получают возможность функционировать на рынке, получая доступ к инфраструктуре посредством механизма конкурсных торгов. Условия доступа перевозчиков к инфраструктуре регулируются государством в части недопущения дискриминации.

1.6. Частичное вертикальное разделение, конкуренция за рынок

Согласно этой модели, владелец инфраструктуры является вертикально интегрированной компанией, то есть может осуществлять перевозочную деятельность, а следовательно, принимать участие в конкурсных торгах на осуществление перевозок. Конкуренция за рынок посредством механизма конкурсных торгов имеет место между перевозчиком, интегрированным с владельцем инфраструктуры, и независимыми компаниями-перевозчиками.

1.7. Выбор модели

Издержки железнодорожных компаний порождаются двумя основными видами деятельности – оказанием транспортных услуг и эксплуатацией железнодорожной инфраструктуры. Взаимозависимость размера этих видов издержек может препятствовать эффективному разделению вертикально интегрированных компаний на отдельную организацию, обслуживающую железнодорожную инфраструктуру, и конкурирующие между собой организации, оказывающие услуги по перевозке.

Исследователи (Ivaldi, McCullough, 2008) посредством проведения набора эмпирических тестов оценивают технологическую возможность осуществления эффективного разделения интегрированной монополии на инфраструктурный и операционный (непосредственное оказание услуг по перевозкам) компонент в секторе грузовых перевозок США.

В качестве основного критерия, с помощью которого оценивается эффективность осуществления той или иной политики в сфере железнодорожного транспорта, используется субаддитивность функции издержек. По мнению авторов, именно субаддитивность в конечном итоге определяет, может ли данный уровень выпуска быть произведён с меньшими издержками одной фирмой, чем группой фирм. То есть представляет ли собой данный сектор потенциальную область для построения конкуренции или в нём заложены все условия для функционирования естественной монополии.

Основные выявленные результаты:

- Результаты тестов относительно отделения инфраструктуры подтверждают, что имеет место комплементарность между деятельностью, связанной с инфраструктурой, и услугами по перевозке.
- Имеет место комплементарность между различными типами грузовых перевозок. Операционные издержки субаддитивны в 93,7% случаев.
- Полностью интегрированная фирма имеет 20-40%-е преимущество в издержках относительно вертикально разделённой системы, где компании-операторы оказывают услуги по перевозке насыпных грузов и общих грузовых перевозок. Ещё большие потери в эффективности характерны для системы, где грузовые перевозки разделены по видам грузов на разные сегменты. Исследование показывает, что фирма, которая сочетает в своей деятельности различные виды перевозок, имеет 70%-е преимущество в издержках по сравнению с двумя разделёнными фирмами.

Схожие выводы получают другие исследователи (Bitzan, 2003) при анализе сектора грузовых перевозок США. Результаты эмпирических тестов свидетельствуют о том, что оказание транспортных услуг и осуществление деятельности по поддержанию и развитию инфраструктуры на конкретном участке железнодорожной сети одной транспортной компанией приводит к экономии в издержках. То есть в случае разделения этих видов деятельности издержки возрастают. Вторым выявленным результатом является то, что в

ситуации, при которой на одном участке инфраструктуры функционируют сразу несколько транспортных компаний, издержки оказания того же объёма услуг будут выше, чем при функционировании только одного перевозчика.

Итак, хотя существует мнение, что общественное благосостояние может быть улучшено посредством разделения вертикально интегрированной компании и установления конкуренции, эмпирические исследования находят подтверждение наличию экономии от вертикальной интеграции, потеря которой может свести на нет выгоды от внедрения конкуренции.

Другое эконометрическое исследование (Ivaldi, McCullough, 2001) показывает, что существует экономия от интенсивности движения, которая выражается в более медленном росте издержек при увеличении перевозок по имеющимся рельсовым путям, а также экономия от размера системы, которая заключается в менее чем пропорциональном росте издержек с увеличением перевозок грузов по удлиняющимся путям. Так, отдача от интенсивности движения оценивается в 1,65. То есть при увеличении выпуска в два раза с учётом затрат на хозяйственно-техническое обслуживание рельсовых путей издержки увеличиваются на 65%.

Модель полного вертикального разделения, там, где она была осуществлена, не показала себя эффективной (Pittman, 2003b). Данная модель использовалась преимущественно в Европе. В Америке была выбрана другая модель – модель вертикального доступа. Комбинация конкуренции на параллельных маршрутах и по направлениям (отправление грузов из одной точки, но в разных направлениях) при сохранении вертикально интегрированных компаний.

2. Недискриминационные условия

Внедрение конкуренции в регулируемом секторе железнодорожного транспорта ставит своей целью достижение следующих результатов:

- уменьшение объёмов государственных субсидий;
- повышение эффективности функционирования сектора;
- предоставление грузоотправителям выбора между различными, конкурирующими между собой операторами подвижного состава.

Заявляемая долгосрочная цель реструктуризации в России в настоящее время соответствует модели частичного вертикального разделения и конкуренции на рынке. В рамках этой модели ОАО «РЖД» контролирует часть парка вагонов и осуществляет железнодорожные перевозки, конкурируя с частными транспортными компаниями, которым при этом гарантируются недискриминационные условия доступа к железнодорожной инфраструктуре. Таким образом, целевой моделью является внедрение конкуренции в секторе перевозок при сохранении монополии и государственного регулирования в части поддержания инфраструктуры (Pittman, 2003b). Однако в случае отказа от отдельных

инструментов прямого экономического регулирования, им на смену приходят меры антимонопольной политики.

Исследователи высказывают опасения относительно того, что традиционная антимонопольная политика может быть контрпродуктивной в условиях стран с переходной экономикой, поскольку недопущение злоупотребления доминирующим положением может выливаться в контроль цен и в защиту неэффективных предприятий; контроль сделок экономической концентрации – в наложение дополнительных ограничений на сделки с иностранными предприятиями, что препятствует эффективной реорганизации в отраслях. Исследователи (Шаститко, 2012) ставят также вопрос о результативности антимонопольной политики в развивающихся странах, где нерешенность общих вопросов трансформации общественного устройства, связанных с переходом от порядка ограниченного доступа к порядку открытого доступа, может приводить к отсутствию по сути прогресса в частных вопросах защиты конкуренции. В то же время эксперты отмечают, что обычно применение антимонопольного законодательства гораздо более свободно от давления групп интересов, нежели разработка отраслевого законодательства. А если нормы принимаются под давлением, возникают ошибки, ненужная нагрузка на бизнес и идея снижения санкций, что обессиливает антимонопольную политику (Авдашева, 2011).

С другой стороны, существует устойчивое мнение, что молодые антимонопольные ведомства зачастую выступают в роли адвокатов конкуренции, направляя ресурсы на анализ антиконкурентных государственных норм и регулирования, обосновывая необходимость устранить данные барьеры для развития конкуренции и предлагая свои рекомендации относительно реструктуризации традиционно находящихся в государственной собственности инфраструктурных предприятий.

Деятельность антимонопольного ведомства в процессе реструктуризации железнодорожного сектора может быть разделена на три сферы: выработка плана реформы в целом; установление тарифов; обеспечение доступа к инфраструктуре для независимых операторов железнодорожного транспорта и гарантия недискриминационных условий этого доступа (Pittman, 2004).

В то же время следует признать, что дискриминация сама по себе зачастую приводит к увеличению общественного благосостояния. В частности, дискриминация позволяет возместить постоянные издержки в отраслях, где средние издержки убывают с ростом выпуска. В этом смысле необходимо разграничивать дискриминацию, нацеленную на возмещение постоянных затрат, и дискриминацию, наносящую вред конкуренции.

Согласно общепринятому среди экономистов определению, под ценовой дискриминацией понимается практика продажи одного и того же товара по разным ценам, когда различие в цене не связано с различием в издержках.

Недискриминационный доступ к инфраструктуре предполагает, что под дискриминацией понимается любая форма более выгодных условий для одного оператора железнодорожной инфраструктуры по сравнению с другими. Особое значение это имеет,

когда владелец инфраструктуры осуществляет также и перевозочную деятельность и может предоставлять своему оператору более выгодные условия.

Однако в случае, если все операторы получают доступ к инфраструктуре на равных условиях, некоторые формы дискриминации могут признаваться допустимыми – такие, как установление различных условий для компаний, перевозящих разные типы товаров.

В то же время практика показывает, что в реальности проводить подобное разделение типов дискриминации оказывается достаточно сложно. Примером тому служит разбирательство Антимонопольного ведомства Германии (Bundeskartellamt) в отношении немецкой железнодорожной компании Deutsche Bahn, которая в мае 1998 г. предложила перевозчикам выбор между двумя схемами выплаты тарифа. Первая схема представляла собой двухставочный тариф, состоящий из постоянной части, не зависящей от протяженности используемых путей, и переменной, зависящей от фактического использования инфраструктуры. Вторая схема представляла собой единый переменный тариф по более высокой ставке.

Компании было запрещено осуществлять ценообразование по представленной схеме в связи с тем, что оно приводит к дискриминации операторов, менее активно пользовавшихся инфраструктурой (Haase, 2001). В результате тариф был заменен единой переменной ставкой, зависящей от объема использования инфраструктуры. Таким образом, по мнению антимонопольного органа, при большом объеме перевозок вертикально интегрированных компаний двухставочных тариф является дискриминационным по отношению к компаниям, желающим войти на рынок.

Тем не менее, ценовая дискриминация может выступать инструментом покрытия постоянных издержек поддержания железнодорожной инфраструктуры, большая часть которых является безвозвратной. Доля постоянных издержек в суммарных издержках по эксплуатации железнодорожной инфраструктуры составляет 80-90% (Pittman, 2004).

2.1. Установление тарифов в России

В 2003 г. в России был введен в действие Прейскурант №10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые Российскими железными дорогами». В рамках него с целью создания конкурентных условий тариф разделен на две составляющие: за использование инфраструктуры и локомотивной тяги; за использование вагонов. При этом тарифы дифференцируются по двум признакам – технологическим (размер партии перевозимого груза, тип вагонов, расстояние перевозки, особые условия перевозки вагонов), а также в зависимости от принадлежности вагонного парка (общий, арендованный, собственный).

Ключевым фактором для развития конкуренции в секторе является соотношение между инфраструктурной и вагонной составляющей в тарифе на перевозки. В рамках Прейскуранта №10-01 вагонная составляющая тарифа установлена на уровне 15%. Собственники вагонов, таким образом, получили определенную свободу в установлении тарифа на перевозки в рамках величины «вагонной составляющей».

Размер инфраструктурной составляющей тарифа должен выполнять две разнонаправленные задачи. С одной стороны, обеспечивать экономическую эффективность деятельности перевозчиков, с другой – обеспечивать поддержание железнодорожной инфраструктуры на необходимом уровне.

Допущение использования отдельных форм дискриминации (по видам груза, но не по грузоотправителям) в рамках формирования тарифа владельцем инфраструктуры служит достижению второй цели, но может вступать в противоречие с первой. Однако в условиях, когда грузоотправитель имеет возможность переключиться на работу с другим типом груза, такая дискриминация по виду груза по существу не является ущемлением прав отдельных грузоотправителей, а следовательно, могла бы быть использована как эффективный инструмент покрытия постоянных издержек эксплуатации инфраструктуры.

3. Сбалансированность инструментов экономического регулирования и антимонопольной политики

Защита и развитие конкуренции представляет собой важнейшую область государственной политики, поскольку во многом именно она создает основу для потенциального экономического роста. Вместе с тем задача защиты и развития конкуренции является комплексной и требует применения широкого набора инструментов экономической политики, которые при этом могут не только гармонично сочетаться и дополнять друг друга, но и вступать в конфликт между собой, либо нивелировать действие друг друга. Подобные конфликты могут возникать как между антимонопольной политикой и инструментами экономического регулирования, так и между отдельными инструментами конкурентной политики. В этой связи возникает необходимость поиска механизмов, обеспечивающих сбалансированность инструментов государственной политики.

Важнейшим вопросом является возможность разграничения конкурентной политики и отраслевого экономического регулирования и то, на основе каких критериев это разграничение может быть осуществлено. По существу, вопрос следует поставить так – в каком случае достаточно применения антимонопольного регулирования, а в каком необходимо использование отраслевого экономического регулирования.

Ключевое различие в инструментах антимонопольного и экономического регулирования лежит в плоскости того, что первое осуществляется «ex post», в то время как второе «ex ante». Тем не менее, на практике это различие проявляется не так очевидно, как может казаться изначально. Инструменты антимонопольной политики и экономического регулирования являются взаимодополняющими и между ними нельзя провести четкое разграничение. Неоправданный переход антимонопольной политики в форму государственного регулирования может создавать избыточные административные барьеры и являться ошибкой первого рода при выборе механизма управления экономическими обменами. В то же время недостаточная компенсация изъянов рынка в случае, когда антимонопольная политика не может справиться с этой задачей, приводит к возникновению ошибок второго рода.

Необходим своеобразный баланс используемых инструментов. Так, исследователи отмечают (Cave, Crowther, 2004) риск осуществления антимонопольного регулирования, связанный с тем, что оно может применяться в каждом отдельном случае по-своему, что создает некоторую неопределенность, в то время как прямое экономическое регулирование может быть основано на проведении полноценного фундаментального анализа и опыте регулирования данной сферы. С другой стороны антимонопольное регулирование позволяет закрывать провалы экономического регулирования и дополнять его в случае, когда экономическая реформа по каким-либо политическим причинам приостановлена.

Таким образом, ключевым вопросом является степень, в которой экономическое регулирование полагается на инструменты *ex post*, и в какой степени антимонопольная политика становится регулирующей *ex ante*, предписывая экономическим агентам модели поведения.

В настоящее время осуществление государственного регулирования в секторе железнодорожных перевозок в России относится к компетенции нескольких федеральных органов исполнительной власти. Так, реализация ценовой политики осуществляется Минэкономразвития России, ФСТ России и ФАС России.

К функциям Минэкономразвития относится прогноз динамики цен, контроль тарифов и предложения по совершенствованию ценового регулирования. ФСТ прямо осуществляет ценовое регулирование субъектов естественных монополий, ФАС России контролирует соответствие политики антимонопольному законодательству, в частности, недопущение дискриминации.

Соотношение инструментов и разграничение сфер применения экономического регулирования и антимонопольной политики в секторе железнодорожных перевозок во многом определяется тем, как исторически развивалась отрасль. Наиболее интересным в этой связи является опыт стран, где отрасль не испытывала резких переходов от частного капитала к национализации и обратно, и где соотношение инструментов экономического регулирования и антимонопольной политики изменялось постепенно и становилось ответом на происходящие в секторе изменения. В этом ключе интересен опыт США, где исторически железнодорожные перевозки осуществлялись частными компаниями.

3.1. Эволюция соотношения мер экономического регулирования и антимонопольной политики в США

Государственное регулирование железнодорожного сектора началось с принятием в 1887 г. Interstate Commerce Commission Act, которым Конгрессом США была учреждена Interstate Commerce Commission (ICC), федеральное агентство, к полномочиям которого в числе прочего относилось регулирование слияний, маршрутов и прямое регулирование ставок тарифов на железнодорожные перевозки. Целью агентства было остановить повышение ставок со стороны фирм, обладающих рыночной властью. С помощью прямого регулирования предполагалось устанавливать цены в соответствии с общественными интересами и устранить дискриминацию.

The Hepburn Act 1906 г. наделил ICC полномочиями по установлению максимальных ставок тарифа, а The Transportation Act 1920 г. – полномочиями по установлению минимальных ставок тарифа и регулирования входа и выхода с рынка. К 1945 г. полномочия ведомства распространились на регулирование закрытия отдельных маршрутов, слияний, правил доступа к железнодорожным путям. Таким образом, полномочия ведомства были весьма существенными. В этой связи для сектора железнодорожных перевозок был введен иммунитет от антимонопольного регулирования, аргументированный тем, что в условиях жесткого регулирования сектора со стороны ICC цели антимонопольного регулирования достигались сами собой, и оно являлось бы избыточным и дублирующим. Этот аргумент, однако, противоречит теории захвата регулятора.

В 1970-х гг. возрастание конкуренции со стороны других видов транспорта в условиях негибкости регулирования ICC, которое не позволяло сектору подстроиться под изменение рыночных условий, привело к упадку отрасли, выражавшемся в низкой продуктивности, плохих финансовых показателях и массовых банкротствах. В попытке возродить сектор, Конгрессом было осуществлено дерегулирование посредством принятия в 1976 г. The Rail Revitalization and Regulatory Reform Act (4-R Act) и в 1980 г. наиболее масштабного дерегулирующего документа Staggers Rail Act.

Первый документ устанавливал «зону справедливости» (zone of reasonableness), в рамках которой компании могут свободно устанавливать тарифы на перевозки, облегчалась процедура выхода компаний из эксплуатации отдельных маршрутов, ослаблялись требования к сделкам экономической концентрации. Однако если ICC приходило к выводу о том, что компания занимает доминирующее положение (определяемое как контроль 70% трафика на рынке, либо если показатель отношения выручки к переменным издержкам превышал 1,8), ведомством начиналось расследование о справедливости установленных цен. В случае если тариф признавался несправедливым, предписывалось регулирование тарифа ICC.

С принятием в 1980 г. Staggers Rail Act, деятельность сектора была ещё более существенно дерегулирована, и операторам была предоставлена большая свобода в установлении тарифов и выхода с рынков неприбыльных маршрутов. Однако антимонопольный иммунитет для отрасли был сохранен. Таким образом, железнодорожные компании получили возможность участвовать в антиконкурентных соглашениях и злоупотреблять своей рыночной властью.

Одним из показателей деятельности железнодорожного сектора является средняя доходная ставка, которая представляет собой отношение совокупной выручки перевозчиков от грузовых перевозок к грузообороту. В результате введения данных мер средняя доходная ставка впервые за долгие годы в США начала падать. С 1980 по 2006 год реальная доходная ставка снизилась в два раза, что, безусловно, явилось толчком к развитию многих отраслей экономики, поскольку транспортная составляющая значительно снизилась в конечной стоимости продукции.

С изданием The ICC Termination Act в 1995 г. ведомство было упразднено и вместо него было создано The Surface Transportation Board (STB), к полномочиям которого относилось определение обоснованности претензий грузоперевозчиков к железнодорожным компаниям, согласование транзакций, связанных с продажей, строительством, оставлением железнодорожных линий, а также слияниями. Однако исследователи утверждают (Johnstone, 2009, Pittman, 2010), что для грузоотправителей подобные процессы с претензией о несправедливости тарифа, установленного перевозчиком, были настолько дорогостоящими, что многим из них данный инструмент был недоступен.

Согласно The Federal Trade Commission Act (FTC Act), определяющим полномочия ведомства FTC, железнодорожная отрасль подвергается регулированию только со стороны STB, но не FTC. Иммунитет от антимонопольного регулирования, однако, распространяется на деятельность компании только в случае, если она подвергается регулированию STB, либо конкретное действие одобрено STB. Тем не менее, железнодорожные компании получили серьезные послабления, позволяющие им использовать свою рыночную власть. Так, при одобрении STB стали возможны соглашения относительно тарифов; обсуждение тарифной политики в рамках Бюро по тарифам (Rate bureaus); участие одних и тех же лиц в директорате конкурирующих компаний; навязывание дополнительных условий при продаже железнодорожных линий о недопущении на эти линии конкурентов продавца, либо требование пользоваться услугами компании-продавца на других маршрутах; также на компании, чей тариф STB признал справедливым, не распространяется правило троекратного возмещения ущерба (Goodling, 2011).

Целесообразность и обоснованность предоставления таких послаблений железнодорожным компаниям ставится многими исследователями под сомнение. Существование подобных правил приводит, к примеру, к проблеме «взятых в плен грузоотправителей» (captive shippers) – ситуации, когда грузоотправители могут воспользоваться услугами только одной компании на определенном маршруте, и компания, понимая это, навязывает грузоотправителям дополнительные условия. Так, представим ситуацию, что между пунктами А и В существует две параллельных железнодорожных линии, на которых работают конкурирующие перевозчики, а между пунктами В и С функционирует только одна железнодорожная линия, на которой оперирует один из этих же перевозчиков, при этом прямой маршрут из С в А отсутствует. В этом случае грузоотправитель, которому необходимо перевезти товар из пункта С в пункт А не имеет выбора на участке С-В. Перевозчик, понимая это, может предоставлять грузоотправителю услугу по перевозке из пункта С в пункт В только при условии, что на участке В-А грузоотправитель воспользуется также услугами данного перевозчика, а не его конкурента. При этом перевозчик получает возможность назначать более высокий тариф на услуги по перевозке. Согласно оценкам Grimm и Winston (2000), тариф, который платят «взятые в плен грузоотправители» в среднем на 20,9% выше, чем тариф для грузоотправителей, имеющих возможность выбора перевозчика. В отсутствие иммунитета от антимонопольного регулирования перевозчики, являющиеся монополистами на отдельном маршруте, были бы обвинены в отказе от предоставления услуг.

Одобрение STB череды сделок в отрасли привело к существенной консолидации активов. Так, семь крупнейших железнодорожных компании в настоящее время получают 94% всего дохода на рынке².

Таким образом, следует признать, что регулирование сектора ведомством STB не покрывает сферы антимонопольного регулирования, как это было ранее, при существовании ИСС и обоснованность наличия иммунитета от антимонопольного регулирования в этих условиях представляется дискуссионным вопросом.

Заключение

Заявляемая долгосрочная цель реструктуризации в России в настоящее время соответствует модели частичного вертикального разделения и конкуренции на рынке, то есть внедрение конкуренции в секторе перевозок при сохранении монополии государственного регулирования в части поддержания инфраструктуры. При отказе от отдельных инструментов прямого экономического регулирования им на смену приходят меры антимонопольной политики.

Ключевое различие в инструментах антимонопольного и экономического регулирования лежит в плоскости того, что первое осуществляется «ex post», в то время как второе «ex ante». Тем не менее, на практике это различие проявляется не так очевидно, как может казаться изначально. Инструменты антимонопольной политики и экономического регулирования являются взаимодополняющими и между ними нельзя провести четкое разграничение. Неоправданный переход антимонопольной политики в форму государственного регулирования может создавать избыточные административные барьеры и являться ошибкой первого рода при выборе механизма управления экономическими обменами. В то же время недостаточная компенсация изъянов рынка в случае, когда антимонопольная политика не может справиться с этой задачей, приводит к возникновению ошибок второго рода. Таким образом, ключевым вопросом является степень, в которой экономическое регулирование полагается на инструменты ex post, и в какой степени антимонопольная политика становится регулирующей ex ante.

Опыт США показывает, что изменение баланса между мерами экономического регулирования и антимонопольной политики может приводить к существенным искажениям, возникающим в результате наличия антимонопольных иммунитетов при отсутствии экономического регулирования. В условиях российской действительности, когда при реструктуризации отрасли осуществляется переход от состояния естественной монополии к конкурентному рынку, наличие каких-либо антимонопольных иммунитетов представляется ещё более опасным явлением, способным свести на нет все положительные эффекты реструктуризации.

² Overview of America's Freight Railroads <https://www.aar.org/BackgroundPapers/Overview%20of%20Americas%20Freight%20Railroads.pdf>

Список литературы

Авдашева С.Б. (2011) Стенограмма презентации доклада «Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений» (опубликована в журнале «Современная конкуренция».

Гуриев С., Питтман Р., Шевяхова Е. (2003) Конкуренция вместо регулирования: предложения по реструктуризации железнодорожного транспорта на третьем этапе структурной реформы / ЦЭФИР, М.

Саакян Ю.З., Трудов О.Г., Савчук В.Б., Алексеев Е.А., Куротченко И.В. (2008) / Мировой опыт реформирования железных дорог. – М.:ИПЕМ.

Хусаинов Ф.И. Экономические реформы на железнодорожном транспорте. Монография. - М.: Издательский дом "Наука", 2012. - 192 с.

Шаститко А.Е. (2012) Быть или не быть антитрасту в России? / Экономическая политика, №3, июнь 2012 г.

Bitzan J. D. (2003) Railroad Costs and Competition: The Implications of Introducing Competition to Railroad Networks / Journal of Transport Economics and Policy. Vol. 37, № 2. P.201-225.

Cave M., Crowther P. (2013). Co-ordinating regulation and competition law – ex ante and ex post. The Pros and Cons of Antitrust in Deregulated Markets, Konkurrensverket/Swedish Competition Authority individual chapters, 2004

Friedlaender A., Spady R. (1981) Freight Transport Regulation: Equity, Efficiency, and Competition in the Rail and Trucking Industries / MIT Press, Cambridge MA;

Goodling W.J. (2011)/ U.S. Railroad Antitrust Immunity: Clarification, Discussion and Evaluation. Oregon Undergraduate Research Journal.

Haase D. (2001). “New train path pricing system at Deutsche Bahn”, DB Netz.

Huyen B. (1998) An Examination of Rail Infrastructure Charges / Final Report for the European Commission.

Ivaldi M., McCullough G. (2001) Density and Integration Effects on Class I U.S. Freight Railroads / Journal of Regulatory Economics. Vol.19. P. 161-182.

Ivaldi M., McCullough G. (2008) Subadditivity Tests for Network Separation with an Application to U.S. Railroads / Review of Network Economics. Vol.7.

Johnstone, A. (2009). Captive regulators, captive shippers: The legacy of McCarty Farms. Montana Law Review, 70, 232-239.

Kopicki R., Thompson L.S. (1995) Best Methods of Railway Restructuring and Privatization / World Bank, CFS Discussion Paper Series 111;

Massa S. (2000) Injecting Competition in Railroad Industry Through Access / Transportation Law Journal. №27. P. 1-40.

Nash C., Matthews B. (2002) Implementing rail infrastructure charging reform – barriers and possible means of overcoming them / Institute for Transport Studies, University of Leeds.

Newbery, D. (1999) Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities / Cambridge, Mass. MIT Press.

Parry R.H.N. (1997) Vertical Integration, Competition and Efficiency: The Case of the Rail Industry / Kobe University Economic Review. № 43. P. 73-92.

Pittman R. (2003a) Vertical restructuring (or not) of the infrastructure sectors of transition economies/ Journal of Industry, Competition and Trade. P. 5-26.

Pittman R. (2003b). "Reform in the Rail and Electricity Sectors in Russia: Restructuring, Competition, and the Ministry for Antimonopoly Policy," Acta Economica 53.

Pittman R. (2004). “Russian Railroad Reform and the Problem of Non-Discriminatory Access to Infrastructure,” Annals of Public and Cooperative Economics 75, p. 167-192.

Pittman, R. (2010). Against the stand-alone-cost test in U.S. freight rail regulation. Journal of Regulatory Economics, 38, 313-326.

Sharp R. (2005) Results of Railway Privatization in Latin America / World Bank, Transport Sector Board.

Williamson O.E. (1985) The Economic Institutions of Capitalism / Переводсангл. Благова Ю.Е. и др. –Лениздат, 1996.

DEVELOPMENT OF COMPETITION IN THE RAIL TRANSPORT

Elena Parshina

Postgraduate

MSU

Faculty of Economics

(Moscow, Russia)

Abstract

The railway sector reform in Russia is carried out since 2001, but so far the reform has not been completed and the target model is unclear. There is a significant lag in the development of the infrastructure sector and liberalized operator activity. The main cause of these imbalances is half-hearted and non-system decision. The protection and development of competition is complex task that requires the use of a wide range of policy instruments, which in this case may be in conflict with each other or neutralize the effect of each other. Such conflicts may arise between antitrust and tools of economic regulation, and between individual instruments of competition policy. This raises the need to find mechanisms to reach the balance of public policy instruments.

Key words: competition policy, economic regulation, reform of the railway sector.

JEL codes: L 400, L 430, L 500, L 510, L 920