
Г.Г. САНЬКО, Е.С. ЛИСИЦА

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Актуальность данной темы обусловлена необходимостью создания социально ориентированной рыночной модели экономики и оптимизации системы отношений между государством, частным сектором и стратегически важными отраслями. Целью данной статьи является сравнительный анализ подходов правительств к новой системе государственного регулирования естественных монополий (далее — ЕМ) в странах Центральной и Восточной Европы (далее — ЦВЕ).

В зарубежных странах и в России, в частности, уделяется значительное внимание вопросам трансформации регулирования ЕМ и внедрения конкурентных механизмов. Процесс системной трансформации государственного регулирования ЕМ в странах ЦВЕ при подготовке к вступлению и в рамках Европейского союза (далее — ЕС) следует разделить на три этапа: реструктуризация, приватизация и дальнейшая реструктуризация экономики.

Первый этап — первичная реструктуризация, когда происходит процесс постепенного фактического отказа от ортодоксальной социалистической модели экономики. В регионе ЦВЕ (Румыния, Польша, Чехия и др.) различают два типа госпредприятий — предприятия конкурентного сектора экономики, а также предприятия инфраструктуры и коммунальных услуг (ЕМ). В Чехии классификация осуществляется в зависимости от ее целей и методов, которые правительство могло использовать.

В период трансформации в сфере ЕМ в этих странах произошла коммерциализация (корпоративизация, акционирование). На месте предприятий естественно монопольного сектора образовались акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью, где 100 % акционерного капитала принадлежало государству.

Второй этап — приватизация (на законном основании формируется слой частных собственников в виде реальных владельцев и инвесторов предприятий, а также значительного числа собственников акций — акционеров). Приватизация не исключает реструктуризации, но именно первая стала главным инструментом процесса трансформации плановой экономики в рыночную. В этих условиях формируется механизм конкуренции вместе с инструментами государственного регулирования экономики и антимонопольной политики.

В отличие от Польши, где модель трансформации получила название радикальной реформы и шоковой терапии, в Венгрии ее называют градуалистической, или моделью эволюционной, постепенной трансформации. Если в Польше и Венгрии будущие рыночные преобразования готовились задолго до «бархатных революций», то в Чехословакии такая подготовка не проводилась, что повлияло на формирование неблагоприятных условий трансформации. Модели трансформации Болгарии, Румынии и Словакии отличались от моделей Венгрии, Польши и Чехии [1, 97].

Анализ приватизации ЕМ позволил сделать вывод о том, что основными методами являются прямые (закрытые) продажи пакетов акций предприятий внешним инвесторам, эмиссия акций на фондовой бирже (первичное размещение, блочная продажа, ускоренная продажа), распродажа активов и комбинированные продажи.

Возможности использования такого метода приватизации, как размещение акций государственных предприятий на фондовой бирже, зависели от степени развитости фондовых бирж, которые в большинстве стран ЦВЕ находились в стадии становления.

*Галина Григорьевна САНЬКО, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры мировой экономики Белорусского государственного экономического университета;
Екатерина Сергеевна ЛИСИЦА, ассистент кафедры мировой экономики Белорусского государственного экономического университета.*

К тому же данная форма приватизации оказалась приемлемой только в отношении успешно функционирующих предприятий, имеющих хорошую репутацию [2, 476].

Третий этап — дальнейшая реструктуризация экономики, которая охватывает сферу производства, укрепление новой банковской системы, создание новой системы социального обеспечения населения с привлечением средств бизнеса и населения. При этом начинает быстро расти уровень жизни населения.

Страны ЦВЕ приняли программы разгосударствления как часть усилий по реструктуризации своих экономик и их интеграции. В этих условиях на передний план вышли системные и структурные факторы. К первым — относятся перестройка хозяйственно-политической стратегии развития ЕС в сочетании с развитием фондовых рынков; совершенствование культуры владения акциями и корпоративной системы управления крупными компаниями, ко вторым — углубление рыночной интеграции, которая требует дерегулирования и отраслевой либерализации в таких сферах, как финансовая, а также транспорт, связь и энергетика.

В период трансформации государственного регулирования в странах ЦВЕ в рамках ЕС происходит гармонизация законодательной базы с директивами ЕС и Европейской комиссии. Существует ряд нормативных документов, удовлетворяющих единым требованиям ЕС по созданию единого рынка. Согласно им происходит изменение структуры ЕМ, т.е. отделение естественно монопольных видов деятельности (передача и распределение в сетевых отраслях) от потенциально конкурентных (торговля).

Многие программы приватизации и нормативно-правовые акты предусматривали создание институтов-посредников, которые должны представлять интересы как приватизируемых предприятий ЕМ, так и государства (Национальный фонд собственности (Чехия), Венгерская государственная приватизационная холдинговая компания, Агентство по приватизации государственной собственности (Эстония) и др.).

Участие иностранного капитала в приватизации осуществлялось в двух формах — прямых (вложения непосредственно в предприятия) и портфельных инвестиций (приобретение ценных бумаг приватизированных предприятий на фондовом рынке). Существует взаимосвязь между приватизацией и прямыми иностранными инвестициями (далее — ПИИ): приватизация управляет потоками ПИИ, но они в странах ЦВЕ не являются основной формой приватизации (исключение составляют Венгрия и Словения). Под контролем иностранных инвесторов в Венгрии находится около 90 % объектов системы телекоммуникаций, 50 % энергетического комплекса и нефтеперерабатывающий комплекс. В Словении с помощью зарубежных инвесторов удалось решить вопросы повышения капитализации ряда предприятий ЕМ и приступить к их реформированию.

Одной из особенностей регулирования ЕМ в странах ЕС является использование многообразных подходов, способствующих повышению эффективности государственно-частного партнерства с целью реализации национальных проектов (развитие систем водоснабжения, обслуживание гаваней, портов и аэропортов, необходимое инфраструктурное обеспечение, включая транспортные пути).

Анализ проектов, реализуемых в ЕМ показал, что наибольшую активность имеют транснациональные корпорации, в которых либо контрольный, либо миноритарный пакет акций принадлежит иностранному государству. Таким образом, в отрасли ЕМ стран ЦВЕ проникает не частный иностранный капитал, а государственный (см. таблицу).

Инвестиционная деятельность глобальных монополий в ЦВЕ в 2006 г., млрд дол. США [3]

Компания	Мировой рейтинг	Страна	Доля государства, %	Энергетика	Телекоммуникации	Транспорт	Водоснабжение	Всего
Телефоника	77	Испания	61,33	0	70,86	0	0	70,86
Италия-Телеком	156	Италия	51,80	0	35,03	0	0	35,03
Франс-Телеком	82	Франция	65,20	0	27,5	0	0	27,5
Дойче-Телеком	60	Германия	60,40	0	20,44	0	0	20,44
Португал-Телеком	-	Португалия	2,83	0	19,99	0	0	19,99

Анализ проектов государственно-частного партнерства в 2006 г. в странах ЦВЕ выявил следующие особенности:

- снижение концентрации инвестиций в транспортном секторе: 9 проектов обеспечили 5,3 % от всех инвестиций в инфраструктурном секторе (в 2005 г. 9 проектов составляли 21,3 %);
- увеличение концентрации инвестиций в энергетическом секторе: на 11 проектов приходилось 16,3 % (в 2005 г. 14 проектов составляли 10,6 % инвестиций);
- уменьшение инвестиций в телекоммуникационной отрасли, но рост их удельного веса в совокупных инвестициях.

Наиболее либерализованными отраслями в странах ЦВЕ являются телекоммуникационная и электроэнергетическая, как следствие выполнения требований Европейской комиссии и условий Маастрихтского договора.

В энергетическом секторе стран ЦВЕ в ходе реструктуризации произошло следующее:

1. Отделение монопольных видов деятельности (передача и распределение электроэнергии) от потенциально конкурентных (торговля и генерирование):

- в Польше реструктуризация Полиш Пауа Грид Груп;
- в Латвии функции передачи электроэнергии выполняет ГАК “Аугстшригума тиклс”, функции распределения — ГАК “Садалес тиклс” (обе компании полностью принадлежат ГАК “Латвенэнерго”), а также более ста электростанций, работающих по лицензионному соглашению;
- в Эстонии под государственным контролем находятся сфера генерирования и распределения энергии (ГК “Эсти Энергия”);

2. Процесс формирования интегрированных групп в разных секторах производственного процесса: в Польше — “РКЕ-группа” и “БОТ-группа”; в Венгрии — государственная группа предприятий МВМ [4, 74–75];

3. Дальнейшая консолидация и реконструкция распределительных компаний (Польша);

4. Полная или частичная продажа акций стратегическим иностранным инвесторам:

- продажа 100 % акций латвийской компании “Латвиас Газэ” консорциуму, созданному Рургаз (Германия), Пройзен-Электра (Германия), Газпром (Россия);
- продажа 100 % акций эстонской компании “Тарту Кесккатламайа” энергетическому холдингу “Котка”, 100% акций нефтяной компании “Эсоил”, 49 % акций энергетической компании “Нарва Электриворк” эстонско-американскому консорциуму [5, 6];

5. Немецкие государственные концерны “Е.ОН Рургаз” и “РВЕ Газ” (энергетические компании Чехии, Словении, Венгрии) присутствуют как основные акционеры энергокомпаний стран ЦВЕ;

6. Возникли специфические требования к стратегическому инвестору (сохранение определенного уровня занятости и создание новых рабочих мест, финансовый и инновационный план развития).

В телекоммуникационном секторе стран ЦВЕ основными результатами трансформации являются:

1. Продажа контрольных пакетов акций иностранным стратегическим инвесторам с государственным участием (Дойче-Телеком, Телефоника де Испана) или международным консорциумам (голландско-швейцарский консорциум “Тэссос”, американо-венгерский консорциум “Магуар Ком” и др.) [4, 71];

2. Использование оставшегося пакета для установления контроля за сегментом рынка (в Польше — 26,9 % акций Телекоммуникация Польша (TPSA) для создания консолидированной группы, которая будет предоставлять общие услуги по передаче и обработке данных, во главе с компанией “Тел-Энерго”) [5, 6–7].

Регулирование железнодорожной отрасли в странах ЦВЕ имеет свои страновые особенности:

1. Существует 3 модели регулирующих органов: министерство (Литва, Эстония), железнодорожные власти (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия) и специальный орган (Латвия).

2. Национальные и иностранные операторы имеют открытый доступ к грузовому сектору (Болгария, Латвия, Литва, Польша и др.). Существуют различия меж-

ду странами по доступу к пассажирским перевозкам: для иностранных операторов доступ осуществляется в рамках Директивы ЕС 91/440/ЕЕС (Болгария, Латвия, Литва, Польша и др.), для национальных операторов — на условиях общей конкуренции в коммерческом секторе (Литва, Польша, Румыния и др.) [6, 92—164].

3. Лицензии на осуществление грузовых и/или пассажирских перевозок, сертификаты безопасности, сертификаты на подвижной состав могут выдавать как специальные органы (Литва, Латвия, Румыния), так и регулирующие отрасли (Чехия, Болгария, Эстония). В Венгрии отсутствует какой-либо орган, ответственный за эту процедуру.

4. В Эстонии в 2001 г. были приватизированы железные дороги вместе с инфраструктурой, доступ к сетям осуществлял иностранный инвестор (консорциум “Балтик Рэйл Сервисис”), который устанавливал тарифы (создана частная монополия). Так, была осуществлена единственная в мире приватизация подвижного состава, закончившаяся обратным выкупом государством 66 % последнего в 2007 г.

6. Не все страны предоставляют свободный доступ к обслуживающей инфраструктуре (Венгрия, Польша).

Несмотря на макроэкономические успехи Республики Беларусь, такие структурные реформы, как реструктуризация и приватизация инфраструктурных предприятий, создание независимых регулирующих органов, открытие рынков для конкуренции, не являются приоритетными задачами для правительства. В период 2006—2007 гг. отсутствовали радикальные изменения в условиях их функционирования. Определенные сдвиги произошли в секторе железных дорог (ГО “Белорусская железная дорога” вошла в состав Министерства транспорта и коммуникаций), в газовом секторе (создание на базе “Белтрансгаза” совместного российско-белорусского предприятия), в телекоммуникационном секторе (продажа 70 % активов СООО МЦС).

Таким образом, в результате трансформации государственного регулирования естественных монополий в странах ЦВЕ сформирована “переходная” модель государственного регулирования, сочетающая инструменты прямого и косвенного регулирования и новые подходы к государственному регулированию. В рамках данной концепции основными инструментами являются использование, с одной стороны, контрактных форм в ЕМ, внедрение конкурентных механизмов посредством разделения чисто монопольных сегментов производства и потенциально конкурентных, привлечение стратегических иностранных инвесторов для повышения эффективности функционирования отраслей. С другой стороны, стремление государства посредством создания консолидируемых групп, удержания контрольных пакетов акций или требования специальных гарантий от инвесторов для компании и служащих сохранить контроль над предприятием.

Реструктуризация, приватизация и дерегулирование сделали инфраструктурные отрасли более привлекательными. Для этого использовались инструменты, которые отвергались государственными предприятиями. Через передачу определенных функций частному сектору легче регулируются издержки, лучше удовлетворяются потребительские нужды, обеспечивается внедрение новых технологий и инновационных управленческих механизмов.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Кудров, В. Страны Центральной и Восточной Европы: опыт системной трансформации / В. Кудров // *Вопр. экономики*. — 2006. — № 5.
2. Ракова, Е. Опыт проведения приватизации в отдельных странах ЦВЕ и СНГ. Уроки для Беларуси / Е. Ракова // *ЭКОВЕСТ*. — 2006. — № 3.
3. Featured Rankings, 1990 to 2006 // Private Participation in infrastructure database [Electronic resource]. — 2007. — Mode of access: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx. — Date of access: 20.12. 2007.
4. Токанов, Г.В. Инфраструктурный фактор развития топливно-энергетического комплекса стран Восточной Европы / Г.В. Токанов // *Экономика XXI в.* — 2007. — № 6.
5. Bortolotti, B. Privatization trends in Europe / B. Bortolotti // *The BP Interim Report*. — 2007. — July.
6. Kirchner, C. Rail liberalization Index 2007. Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway / C. Kirchner. — 3rd ed. — Brussels: IBM Corporation, 2007.