

УДК 656.2 : 658

Олена Петренко

РЕФОРМА ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ В КОНТЕКСТІ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто актуальні питання розвитку ринкових відносин у залізничній галузі. Вирішення цих питань вимагає відповідного оптимального інституційного супроводу, яке має бути первинним по відношенню до чисто економічних процесів перетворень. Обговорюються проблеми державного регулювання монополією, вибору форм власності, конкуренції і становлення ринкових відносин.

Ключові слова: залізничний транспорт, інституційні перетворення, економічні процеси, ринкові відносини, «Укрзалізниця».

В статье рассмотрены актуальные вопросы развития рыночных отношений в железнодорожной отрасли. Решение этих вопросов требует соответствующего оптимального институционального сопровождения, которое должно быть первичным по отношению к чисто экономическим процессам преобразований. Обсуждаются проблемы государственного регулирования монополией, выбора форм собственности, конкуренции и становления рыночных отношений.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт, институциональные преобразования, экономические процессы, рыночные отношения, «Укрзалізниця».

The article discusses topical issues of development of market relations in the railway industry. Addressing these issues requires a corresponding optimal institutional support, which should be a primary in relation to purely economic transformation processes. The problems of state regulation of monopoly, select the form of ownership, competition and the market economy.

Keywords: railway transport, institutional reforms, economic processes, market relations, «Ukrzaliznitsa».

Постановка проблеми. Залізничний транспорт є однією з найважливіших галузей національної економіки. За своєю суттю він є посередником між виробниками і споживачами товарів і пов'язує в господарське єдине ціле простір галузі народного господарства, окремі підприємства, економічні райони. Ефективне функціонування залізниць є необхідною умовою стабільного розвитку і структурних перетворень економіки, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, захисту економічних інтересів країни. Як невід'ємна частина продуктивних сил країни залізничний транспорт не тільки робить значний вплив на розвиток народного господарства, але без нього, в принципі, неможливе функціонування економіки.

© Петренко О. О., 2014

Тим самим він є найскладнішою економічною системою, динаміка якої робить істотний вплив на економіку країни в цілому.

Протягом усього періоду існування в умовах самостійності українські залізниці належною мірою виконували свої завдання, при цьому субсидуючи пасажирські перевезення і часто галузі промисловості. Проте в даний час при досить стійкому характері роботи залізничної галузі і в цілому позитивну динаміку всіх основних її економічних показників проблеми, що стоять перед «Укрзалізницею», залишаються самими серйозними. Сформована ситуація диктує необхідність прийняття конкретних і адекватних кроків з адаптації галузі до сучасних ринкових умов, що, у свою чергу, вимагає її докорінного реформування.

Стратегічні цілі розвитку українських залізниць були визначені вже в перші роки незалежності країни, і на цій основі в 2006 році була розроблена Концепція реформи. Однак і до теперішнього часу серед вітчизняних учених і фахівців у галузі залізничного транспорту немає однозначної думки щодо можливих шляхів її реалізації, як це краще зробити і що в результаті отримає країна.

У зв'язку з цим слід вказати, що всі проблеми, які стоять перед українськими залізничниками, виникали в той чи інший період і з тією чи іншою гостротою в більшості зарубіжних країн. Реформуванням залізниць займалися уряди практично всіх держав і багато з зазначених питань або вже вирішені, або досить успішно вирішуються в більшості з них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реформування економіки присвячено безліч публікацій, в яких розглядаються ті чи інші їхні аспекти. Поряд з цим в останні році з'явилися роботи, в яких зроблені спроби виявити загальні закономірності цього процесу [1-3].

Загальною ідеологією реформ на залізницях світу є децентралізація і розвиток ринкових відносин, однак форми і методи їх проведення вельми різноманітні. Накопичений при цьому значний досвід свідчить про те, що результати реформ істотно залежать від початкових умов – від сформованої системи економічних і політичних інститутів, ступеня розвитку ринку, який реформується, загального стану економіки країни та інших. Тому основне завдання теорії реформування полягає у знаходженні раціональної стратегії намічуваних перетворень різних інститутів у тих чи інших конкретних обставинах.

Мета статті. Залізнична галузь є складним організмом, що поєднує економічні, соціальні та правові інститути, які мають власну нормативну базу, яка регламентує і визначальну її функціонування. Її не можна реформувати, не зачіпаючи значного кола соціально-економічних відносин, що вимагає оптимального інституційного супроводу реформи. Більше того, саме інституційна трансформація первинна стосовно чисто економічним процесам перетворень таким, наприклад, як структурним змінам.

При розробці планів реформи слід врахувати той факт, що на залізницях історично склалася висока ступінь інтеграції державної влади та економічних відносин. У зв'язку з цим неминучими повинні стати вироблення нового розуміння суті державного регулювання економічних процесів в галузі і цілеспрямоване здійснення інституційного будівництва на базі вітчизняних і зарубіжних наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом багатьох років у більшості країн традиційно вважалось, що оптимальним для залізничного транспорту, як системоутворюючою галуззю, є державне управління. Тому до середини ХХ ст. залізниці були об'єднані і націоналізовані, і до 80-х років минулого століття практично в

усіх країнах світу весь залізничний комплекс або основні види його діяльності були державними природними монополіями, виключеними з якої конкуренції. Це обґрунтовувалося громадською важливістю виконання перевезень, міркуваннями економічної вигоди для держави і населення, а також національної безпеки.

Одним із характерних ознак, що відрізняють природну монополію від звичайної монополії, є відсутність на ринку товарів (послуг), які замінюють її продукцію. Зокрема, у сфері перевезень масових сировинних вантажів на далекі відстані крім залізничного транспорту для споживача прийнятних альтернатив не існує, і він змушений оплачувати перевезення по тих цінах, які диктує монополіст. При цьому нееластичність попиту дозволяє залізницям отримувати монопольний прибуток, обумовлений не зростанням ефективності, а довільним завищенням тарифів. Державний монополізм залізничного транспорту обумовлює також недостатній обсяг інвестицій в оновлення основного капіталу, низькі стимули для зниження експлуатаційних витрат, низький рівень обслуговування.

Перешкоджати ціновим та іншим зловживанням монополій покликане антимонопольне регулювання, що широко використовується в більшості держав. Проте поруч економістів ця міра оцінюється головним чином негативно, оскільки призводить до придушення механізмів ринку. Більш того, деякі теоретики навіть вважають, що державне регулювання приносить більше шкоди, ніж користі – втрати монополії, що виникають внаслідок його використання, перевищують втрати від «чистої» монополії [4].

Для представників інституціонального напрямку в економічній теорії важливі не стільки сутність та особливості монополії, скільки динаміка її трансформації. Для цього в природно монопольний сектор пропонується впроваджувати елементи контрольованих конкурентних відносин, і держава повинна створювати на таких ринках конкурентне середовище. В даний час західні вчені, що займаються аналізом монопольних ринків, згодні з тим, що скрізь, де тільки можливо, необхідно прагнути до конкуренції, нехай навіть далекої від досконалості, а не поклатися на регулювання. «Конкуренція – це процес, а не рівноважний стан, і антимонопольне регулювання часто застосовувалося і застосовується як свого роду економічна кийок, за допомогою якої можна не допустити суперництва і захистити сформовану ринкову структуру від конкуренції» [5].

Однак незаперечним є також і той факт, що держава необхідна там, де можливості ринку обмежені. У сфері залізничного транспорту, з одного боку, вона виступає повноправним економічним суб'єктом, що надає послуги, які приватний сектор не може виробляти або робить це менш ефективно, і з іншого – виконує соціальні зобов'язання з підтримки тих чи інших секторів економіки. При цьому, з одного боку, держава може забезпечувати ефективну реалізацію наявного потенціалу і, з іншого, – своїм втручанням порушувати природний хід економічного розвитку.

Таким чином, твердження про те, що втручання держави в ринкову економіку завжди шкідливо в такій же мірі є невірним як і твердження про необхідність присутності держави скрізь і завжди, і «Вихідним елементом сучасної концепції держави є те, що інститути державного регулювання не стають заміною процесів ринкової самоорганізації, але і не виступають лише надбудовою над ринковою стихією. Йдеться про формування єдиного цілого, перенесення центру державного впливу на інституційну та управлінську діяльність на всіх рівнях народно-господарського комплексу» [6].

Залізничний транспорт значною мірою визначає розвиток економіки країни і тому його ефективне функціонування є одним з пріоритетних державних завдань.

Однак держава не в змозі повністю виконати ці свої зобов'язання, фінансуючи галузь тільки з держбюджету. Тому воно змушене залучати кошти з приватного сектора, і партнерство держави і бізнесу на залізницях є одним з основних засобів для залучення вітчизняних та іноземних інвесторів. Таким чином, в цій сфері виникає необхідність розробки відповідної економіко-правової концепції, або іншими словами – інституційної системи державно-приватного партнерства.

В останні десятиліття прийшло розуміння того що на залізничному транспорті держава повинна перестати бути домінуючим власником, і все більшу популярність почали отримувати ідеї зменшення державного регулювання, скорочення частки держави як суб'єкта економічних відносин у галузі, в тому числі за рахунок приватизації державної власності.

Питання *про форму власності* – державної та приватної при проведенні реформ на залізницях займає особливе значення, і пануючі уявлення про роль цих секторів в галузі нерідко перебувають під впливом ідеології. Так, наприклад, вважається, що функціонування державних галузей підпорядковане громадським інтересам, а приватні фірми орієнтовані тільки на отримання прибутку. Можна навести безліч прикладів державних підприємств, діяльність яких розходиться з інтересами суспільства [7]. Державні підприємства не знаходяться в рамках жорстких бюджетних обмежень, і невідповідність доходів і витрат на них, на відміну від приватних фірм, не призводить до банкрутства, а збільшує державний борг. На державних підприємствах нерідко відсутні чіткі критерії ефективності діяльності, які встановлені самою ж державою. Таким чином, обмеженість відповідальності, відсутність стимулів до розвитку, захист від конкуренції і т.п. найчастіше обумовлюють «провали» держави і тим самим завдають шкоди всьому суспільству.

На думку противників приватизації, вона погіршує якість пропонованих послуг і (або) зменшує їх число. Приватизовані залізничні компанії не можуть дозволити собі нерентабельні види діяльності, і виконання значного обсягу менш вигідних пасажирських перевезень в більшості країн забезпечує держава. Крім того, саме на державних залізницях є більше можливостей для створення і впровадження нових технологій, які неможливі без наявності науково-дослідної бази (не пов'язаної безпосередньо з турботами про отримання негайної вигоди), а також без державного фінансування. Поряд з цим, як показують дослідження, приватні фірми більш ефективні як у плані продуктивності праці, так і з точки зору фінансових показників.

Однак неефективними одночасно можуть виявитися підприємства обох форм власності, якщо вони функціонують в несприятливому макроекономічному середовищі. Тому вплив форм власності на ефективність функціонування підприємств ідентифікувати досить складно [8]. Так, наприклад, на приватному транспорті в американському штаті Індіана тарифи на перевезення на 12% нижче, ніж на аналогічний транспорт, наданий місцевою владою, а в Канаді не встановлено істотної різниці в ефективності її двох основних залізничних систем – приватної та державної [7]. Аналогічним чином аналіз роботи промислових підприємств України дозволив зробити висновок про те, що ефективність їх роботи пов'язана не стільки з формою власності, а з організацією системи управління [9, 10].

Сьогодні у світі представлені практично всі види власності на рухомий склад та залізничну інфраструктуру. При цьому світовий досвід структурних перетворень свідчить про *відсутність прямої залежності* між формою власності на рухомий склад і транспортну інфраструктуру та ефективністю роботи залізничного транспорту.

Таким чином, сама по собі альтернативна постановка питання про ефективність форми власності не є плідною, і «вибір між ринком і державою є лише вибором між різними ступенями та типами недосконалостей» [11]. Як державна, так і приватна власність є невід'ємними інститутами ринку, тому при проведенні реформи доцільність вибору однієї з них або спільної повинна визначатися, виходячи з конкретної соціально-економічної ситуації в країні, а також стоять завдань.

У відносинах власності інституційне середовище повинно забезпечувати: ефективно працюючу правову базу; високий рівень довіри у фінансовій сфері до фінансових інститутів; збалансованість інтересів окремих суб'єктів ринкових відносин; наявність бар'єрів для адміністративного чиновницького свавілля і корупції; фінансову прозорість економічних суб'єктів, що перешкоджає функціонуванню тіньових схем.

У той же час ряд фахівців з інституційної економіки вважають, що проблема прав власності не є наріжним каменем цієї теорії. Так, наприклад, досвід Китаю, де сфера конкуренції була розширена без приватизації державних підприємств, яскраво продемонстрував, що для успішного економічного розвитку більш важлива *конкуренція*, ніж форма власності [3]. У підсумку ця країна протягом майже двох десятиліть демонструє двозначні темпи економічного зростання.

У загальній постановці завдання реформування залізниць з метою формування конкуренції є абстракцією і необхідний вибір тієї чи іншої її моделі, найбільш прийнятною в даній країні і даних економічних умовах. Так, якщо в Америці перевізники конкурують на різних паралельних лініях, то в європейських країнах, де будівництво паралельних маршрутів не передбачається, практикується конкуренція перевізників на єдиній інфраструктурі. Конкурувати між собою можуть також і залізничні ділянки змішаних мультимодальних маршрутів. Наприклад, в дореволюційній Росії експорт зерна з центральних і східних районів до Англії і інші європейські країни можна було виконувати або через балтійські, або через чорноморські порти. Відповідно північно-західні і південно-західні залізничні конкурували між собою.

Таким чином, при розробці стратегії реформ питання про вибір форми власності та розвитку конкуренції повинні розглядатися одночасно у взаємній зв'язку.

Особливе місце при проведенні реформ займає питання про встановлення в даній сфері ринкових відносин, і до теперішнього часу він залишається предметом численних дискусій. Зокрема, нерідко домінує думка, що ринок не є самоціллю, а лише одним із засобів для досягнення інших, більш важливих, економічних цілей. На залізницях він розглядається, насамперед, як джерело інвестицій з боку приватного сектора. Проте насправді ринок – це спосіб подолати монополію, а з нею і низька якість товарів (послуг) при високих витратах. Тим самим він є одночасно і метою і засобом, а точніше – єдиним раціональним способом функціонування економіки. Тому адміністративна система держави повинна бути влаштована так, що воно визначає правила гри, а ринок розвивається і регулюється значною мірою за власними, тільки йому властивим об'єктивним законам.

Для залізничної галузі стратегія тотальної приватизації, очевидно, є найбільш непринятною, оскільки приватний сектор не в змозі повною мірою забезпечити вирішення загальнодержавних завдань. Тому у світовій практиці реформування залізниць цей процес, як правило, застосовують або в комплексі з іншими заходами і поетапно. Крім того, в ході реформ уряди деяких країн було змушене повернутися назад, по суті, до колишніх схем. Так, наприклад, у Новій Зеландії в 1982 р. залізниця було корпоратизовано, в 1993 р. – приватизована, в 2003 р. уряд країни вирішив знову взяти її під власний контроль і, нарешті, в 2008 р. повністю викупило

всю мережу. Таким чином до теперішнього часу залишається незрозумілою роль ринкових механізмів в умовах монополії або, наприклад, у разі значного розриву в часі між витратами і економічною ефективністю.

Перед тим, як починати реформи на залізницях особливу увагу слід звернути на формування інституціонального середовища у відносинах власності, яка повинна забезпечувати: ефективно працюючу правову базу; високий рівень довіри у фінансовій сфері до фінансових інститутів; збалансованість інтересів окремих суб'єктів ринкових відносин; наявність бар'єрів для адміністративного чиновницького свавілля і корупції; фінансову прозорість економічних суб'єктів, що перешкоджає функціонуванню тіньових схем.

Проведені в різних країнах реформи залізниць засновані на різних підходах, кожен з яких спрямований на досягнення тієї чи іншої глобальної мети. У свою чергу, ця мета визначає вибір стратегії реформ, основними з яких є дерегулювання, корпоратизація, реструктуризація та приватизація.

Висновки та пропозиції. Таким чином, визначившись зі стратегією реформи, можна починати структурні реформи галузі, які можуть включати: ліквідацію нерентабельних виробництв; звільнення підприємства від утримання об'єктів соціальної та невиробничої сфери; дроблення майнового комплексу на окремі підприємства, створення дочірніх і залежних товариств; продаж, здачу в оренду, передачу в заставу та списання не використовуваних активів; переоцінку основних засобів; придбання, оренду та лізинг нового високоякісного обладнання; зниження запасів на складах, продаж, здачу в оренду неживаних приміщень тощо

Інституційні зміни в залізничній галузі є однією з актуальних проблем, що вимагають адекватного рішення. Створення та впровадження таких інститутів повинні бути керованим процесом, і ініціатором тут має виступати держава.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Rodrik D.* Understanding Economic Policy Reform / D. Rodrik // Journal of Economic Literature, 1996, vol. XXXIV, p. 9-41;
2. *Roland G.* Transition and Economics / G. Roland. – Politics, Markets and Firms. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000.
3. *Стиглиц Дж.* Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-вашингтонскому консенсусу / Дж. Стиглиц // Вопросы экономики. – 1998. – Вып.8. – С. 4-34.
4. *Posner R. A.* Natural Monopoly and its Regulation / R. A. Posner // Stanford Law Review. – 1969. – Vol. 21. – P. 548 – 643.
5. *Арментано Д.* Антитраст против конкуренции / Д. Арментано. – М. – 2006. – С. 18.
6. *Гец В.М.* Политическая и экономическая реформа реформы: вопросы синхронизации. / В.М. Гец // Экономическая теория современной России. Экспресс-выпуск. – №2(7). – 2001. – С. 85 – 97.
7. *Stiglitz J.* On the economic role of the state / J. Stiglitz // The economic role of the state. – Oxfor. – 1989. – P. 1 – 54.
8. *Tstrin S.* Ownership, competition and enterprise performance / S. Tstrin, A. Anjelucci // Comparative econ. Studies. – 2003. – N 45. – P. 173 – 179.
9. *Петренко О.Д., Петренко О.О.* Про ціноутворення в умовах монопольного ринку / О.Д. Петренко, О.О. Петренко // Науковий журнал Економіка України. – 2010. – № 3. – С. 36-43.
10. *Петренко А.Д., Петренко Е.А.* Государственные промышленные предприятия в системе рыночной экономики Украины / А.Д. Петренко, Е.А. Петренко // МГУ им. М.В.Ломоносова, факультет государственного управления Ч.1 – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – С. 1042–1047.
11. *Wolf C.* Markets of Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives / C. Wolf. – Cambridge. – 1988. – P. 87.