

Александр Куряев

Регулирование автотранспортных перевозок в США в 1940–1970-х гг.¹

Транспортные отрасли традиционно являются объектом разностороннего государственного регулирования во всех странах. Прежде всего, регулирование направлено на обеспечение безопасности транспортной системы. На автомобильном транспорте сюда входит безопасность дорожного движения и транспортировка опасных грузов (ограничение максимальной скорости движения, максимальной длины транспортных средств, условий и режима работы водителей, обеспечение соответствия нагрузки на дорожное полотно его качеству, порядок перевозки опасных грузов и т.п.). Эта часть административных мер регулирования автотранспортной деятельности принимается, в основном, без возражений. Значительно более острые дискуссии вызывают административные меры экономического регулирования: ограничения в выдаче лицензий на право заниматься автотранспортной деятельностью, тарифное регулирование, ограничения по типу перевозимых грузов, сфера деятельности различных типов перевозчиков и т.д.

Для того чтобы выявить влияния государственного регулирования, необходимо сравнивать состояние дел и особенности функционирования отрасли в режимах регулирования и свободной конкуренции. Уникальность географических, историко-политических, экономических и других условий формирования национальных транспортных систем требует, чтобы сравнение осуществлялось в пределах одной страны (хотя последствия введения или отмены отдельных мер регулирования вполне сопоставимы для различных стран).

Здесь выбор не столь широк. После продолжительного периода экономического существования регулирования оно было отменено в нескольких странах: Австралии, Бельгии, Великобритании, Канаде, США, Швеции.

Чтобы подчеркнуть влияние географических особенностей и типа расселения на формирование транспортных систем, кратко сравним условия США, Канады и Австралии, тем более что по территории они приблизительно равны (разница составляет 5–10%).

¹ Обзор написан в 1994 г.

В Австралии на территории, составляющей 90% территории США, проживают всего 14 млн чел., большая часть которых распределена вдоль побережья. Естественно поэтому, что 50% грузооборота выполняется по морю вдоль побережья. Кроме того, в Австралии существует высокоразвитая система железных дорог с не очень интенсивным движением.

Именно с целью поддержки железных дорог до середины 1950-х гг. вход в автотранспортную отрасль контролировался настолько жестко, что во многих областях он вообще предотвращался. Однако в 1954 г. суд признал неконституционными законы, предотвращающие выход на автотранспортный рынок, и с этого момента каждый может заниматься автотранспортной деятельностью.

Территория Канады также сравнима с территорией США и Австралии. Однако большая часть населения живет не далее 100 миль от северной границы США, а поселения отделены друг от друга большими необжитыми и труднопроходимыми пространствами. В связи с этим в стране существует развитая сеть железных дорог.

Особенностью Канады является тот факт, что здесь никогда не существовало федерального регулирования автомобильного транспорта. Этот вопрос всегда был в компетенции отдельных провинций. В результате, например, в провинции Альберта нет ни регулирования выхода на рынок, ни тарифного регулирования; в провинции Манитоба и Саскачеван жестко регулируются и допуск на рынок, и тарифы; а в Онтарио ограничивается выход на рынок, но отсутствует регулирование тарифов.

В США население составляет около 280 млн человек и относительно равномерно распределено по территории страны. 45 лет федеральное регулирование автотранспортной отрасли было частью общей политики по отношению к транспортным отраслям, характеризовавшейся предотвращением внутриотраслевой и межвидовой конкуренции, обеспечение определенного уровня рентабельности независимо от издержек. Отличительной чертой регулирования в США является редкая стабильность на протяжении всего периода, хотя если на железнодорожном транспорте регулировался весь объем перевозок, то на автомобильном – только 35%, а на внутреннем водном – 10%.

Общим у всех трех стран является тип государственного устройства – федеральная демократия. Австралия состоит из 8 штатов, Канада – из 10 провинций, а Соединенные Штаты Америки образуют 50 отдельных штатов. Поэтому федеральные власти могут регулировать или дерегулировать лишь перевозки в междуштатном сообщении. В результате, например, когда в США существовало жесткое регулирование междуштатных перевозок, внутриштатные перевозки в Нью-Джерси были свободны от регулирования, а после дерегулирования междуштатных перевозок в 1980-е годы во многих штатах сохранилось в той или иной степени регулирование внутриштатных перевозок. Аналогич-

но в Австралии после федерального дерегулирования в 1954 г. в штате Виктория жестко регулировались допуск на рынок внутриштатных перевозок и соответствующие тарифы.

В остальных из названных стран события развивались следующим образом. В Великобритании дерегулирование произошло в 1968 г. Фактически эта страна проэкспериментировала со всеми возможными формами регулирования грузового автотранспорта. Он был и национализирован, и денационализирован, и зарегулирован, и дерегулирован. Но никаких особенно драматических изменений не происходило: не было предрекаемой разрушительной конкуренции, но и не случилось заметного падения уровня тарифов, которое некоторые обещали, требуя дерегулирования. С точки зрения грузовладельцев изменилось немного. Но внутриотраслевая структура, как и в случае в Австралии, претерпела значительные изменения: произошла значительная концентрация, особенно в секторе мелкопартионных отправок; появились перевозчики, оказывающие услуги на более высоком уровне и на большей территории, и они захватили значительную часть рынка. Но при этом увеличили тарифы, которые выросли по сравнению с периодом существования регулируемого допуска на рынок. Высокий уровень банкротства и низкий уровень прибыльности в течение долгого времени после дерегулирования может объясняться общей депрессивностью экономики в 1970–1980-е гг. Здесь трудно отделить одно от другого.

Очень интересный пример представляет собой Швеция. Там процесс дерегулирования начался в 1962 г., и они пытались провести его постепенно. Учтя опыт Австралии (где внезапная отмена регулирования привела к разрушению автострад), в Швеции решили облегчать выход на автотранспортный рынок постепенно и делали это с 1962 до 1966 г. Но даже при этом у них случилось то же самое. (Показатель недостатка инвестиций в дорожное строительство и иллюстрация к феномену «трагедии общего»².) Резкое расширение числа перевозчиков привело к высокому уровню банкротства. Как следствие, появились проблемы безопасности, когда, пытаясь отсрочить день банкротства, некоторые ухудшали уровень технического обслуживания автотранспортных средств и увеличение продолжительности рабочего дня. В 1972 г. шведское правительство вновь ввело регулирование автотранспортной отрасли.

В Бельгии существует весьма своеобразная ситуация. Здесь каждый может заняться грузовыми автоперевозками, если пройдет некоторые качественные ограничения (отсутствие преступного прошлого и наличие хотя бы минимального капитала). Сначала кандидат получает лицензию только на обслуживание коротких маршрутов. И только по прошествии пяти лет, когда он получает право конкурировать везде.

² Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science. December, 13, 1968. P. 1243–1248 [<http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>].

Ниже будет исследован опыт регулирования и дерегулирования автотранспортной отрасли в США, в том числе и проанализированы исторические условия складывания системы регулирования автомобильного транспорта.

Формы федерального регулирования и регламентирования автотранспортной отрасли в США сложились исторически под воздействием конкретных экономических и социально-политических факторов. В его основе (как и в основе регулирования всех остальных транспортных отраслей) лежит «положение о коммерческой деятельности» Конституции США, наделяющее федеральное правительство, в частности, правом регулировать «коммерческую деятельность между штатами страны». В это понятие уже первоначально включались операции по купле-продаже и транспортировке товаров через границы штатов, и, следовательно, отталкиваясь от данного положения, конгресс мог осуществить разработку и принятие законов, конкретизирующих полномочия федерального правительства по регулированию тех или иных транспортных отраслей, а также создать механизм по реализации этих полномочий в лице различных федеральных ведомств.

Образцом, можно даже сказать шаблоном, системы государственного регулирования автомобильного транспорта послужил аналогичный механизм регулирования железных дорог, создание которых началось еще во второй половине XIX в.

История законодательного регулирования на федеральном уровне начинается с момента учреждения Комиссии по междуштатной торговле (КМТ) в 1887 г. КМТ – самое старое и наиболее могущественное федеральное агентство, обладающее значительной регулирующей властью. КМТ была создана Конгрессом для того, чтобы разрешить проблему с железными дорогами. Считалось, что отсутствие вмешательства общества привело к высокоспекулятивному строительству железных дорог, безответственным финансовым махинациям, разрушительным конкурентным войнам, приведшим к образованию монополий, часто изменяющимся и дискриминационным тарифам и, в конце концов, к неизбежной реакции общества.

Проблема железных дорог явно выходила за границы отдельных штатов; она по своей природе была междуштатной проблемой и требовала федерального контроля. Законодательство Конгресса появилось, однако, не скоро. Закон 1887 г. стал кульминацией двадцатилетних (!) усилий Конгресса по выработке соответствующего законодательства. Между 1868 и 1887 г. в Конгресс было внесено более 150 законопроектов, обеспечивающих федеральное регулирование железных дорог.

Первым таким проектом был внесенный конгрессменом Джоном Риганом. Reagan Bill прошел Палату представителей в 1878 г., но умер в сенатском комитете. Риган вносил свой законопроект с изменениями каждый год до 1886 г.

В 1880-х гг. Сенат также стал проявлять озабоченность железнодорожными проблемами. В 1883 г. сенатор Шелби М. Куллом вынес на рассмотрение законопроект, в соответствии с которым должна была быть образована федеральная регулирующая комиссия.

Но ни через Палату представителей, ни через Сенат не прошел «чужой» законопроект. Сенат требовал создания федеральной регулирующей комиссии, а Палата представителей энергично отвергала эту идею. Расхождения между палатами конгресса казались непреодолимыми, и принятие федерального закона о регулировании железных дорог оказалось невозможным.

Сложившаяся в результате тупиковая ситуация была разрешена во многом под давлением решения Верховного Суда о том, что Закон о междуштатной торговле должен быть принят, 25 октября 1886 г. по делу *Wabash, St. Louis and Pacific Railway Co. v. Illinois*, 118 U.S. 557 Суд решил, что применение внутриштатного законодательства, регулирующего плату за железнодорожные перевозки, и междуштатным перевозкам неправомерно. Регулирование сообщений, чье назначение или происхождение находится за границами штата, является исключительно федеральной функцией даже для той части транспортировки, которая полностью осуществляется внутри штата, несмотря на то, что федерального законодательства по этому поводу не существует.

Вскоре после решения по делу *Wabash* в Конгрессе был разработан компромиссный законопроект. В нем были восприняты наиболее существенные регулирующие положения проекта Ригана и административный механизм проекта Куллома.

Наиболее важным итогом Закона 1887 г. стало создание комиссии, регулирующей железные дороги: впервые Конгресс обдуманно создал федеральный инструмент административного регулирования.

Закон о междуштатной торговле был во многом компромиссом. Комиссия, созданная им, была далека от образца эффективного регулирующего органа. Власть, данная ей, была ограничена по масштабу и недостаточна по действенности.

Недостаточность эффективных властных полномочий новой комиссии превращала ее материалы в простые предварительные слушания – реальная борьба происходила в судах. К тому же с самого начала комиссии мешала отрицательная настроенность судей. Суды все время норовили сократить и без того узкие полномочия, которые она имела. Они чем дальше, тем чаще переделывали проведенную комиссией работу по выявлению фактов, снижая и престиж КМТ, и эффективность ее распоряжений.

Два решения Верховного Суда были особенно важны для сокращения полномочий Комиссии по междуштатной торговле: решения по *Maximum Rate Case* и *Alabama Midland Case*. Они отрицали власть комиссии устанавливать цены и свели к нулю практическую эффектив-

ность пункта об идентичности тарифов для длинных и коротких расстояний.

Ключевым законодательным актом в истории КМТ стал Herburn Act 1906 г. До принятия этого закона КМТ была слабым, неэффективным образованием, лишь тенью того мощного регулирующего органа, каким она должна была стать по первоначальному замыслу. Закон Хэпберна изменил ситуацию, обеспечив комиссию необходимой властью для эффективного регулирования.

Закон Хэпберна стал ответом на: 1) консолидацию железных дорог; 2) резкое увеличение грузовых тарифов; 3) концентрацию контроля над системой железных дорог в руках нескольких человек и 4) открывающиеся факты ценовой дискриминации (дифференциации тарифов для различных клиентов) на рост монополий, как, например, использование скидок в становлении компании Стандарт Ойл.

Основные положения Закона Хэпберна:

1. Было прямо записано право КМТ устанавливать в будущем максимальные тарифы.
2. Решения комиссии должны вступать в силу немедленно и действовать, пока не будут отменены судом.
3. Было прямо записано право КМТ принимать решения о выплате компенсаций пострадавшим сторонам.
4. Сфера компетенции комиссии была расширена за счет включения в нее пассажирских поездов и трубопроводных компаний, транспортирующих нефть.
5. Запрещение железным дорогам транспортировать товары (за исключением лесоматериалов), которые они сами произвели или владеют.
6. Комиссия была расширена с 5 до 7 членов с более высокими окладами и значительно возросшими возможностями в получении информации.

Почти столь же важным, как сам Закон Хэпберна, в установлении эффективности первой комиссии по регулированию стало самое важное решение суда со ссылкой на Закон 1906 г. – *Texas & Pacific Railway Co. v. Abilene Cotton Oil Co.* Оно заложило основу фундаментальной доктрины первичной юрисдикции. В соответствии с ней, если административное агентство учреждено и наделено сферой полномочий, оно приобретает юрисдикцию первой инстанции над соответствующими делами, а суды автоматически лишаются первичной юрисдикции, которой они в противном случае обладали бы.

После принятия Закона Хэпберна регулирующие полномочия КМТ были окончательно утверждены. Однако она выполняла, в основном, полицейские функции; ее полномочия были негативными: обеспечение разумных цен и отсутствие дискриминации.

В 1920 г. Конгрессом был принят Транспортный закон, который утвердил новый подход к проблеме железных дорог. Он сделал шаг от старой политики ограничительного регулирования к положительной ответственности правительства за эффективность и экономическую жизнеспособность транспортной системы. Новый закон возложил на Конгресс ответственность за формирование железнодорожной системы страны и обеспечение справедливых прибылей владельцам железных дорог. Если раньше усилия Конгресса были направлены, в основном, на предотвращение злоупотреблений, то закон 1920 г. предполагал обеспечение адекватного транспортного обслуживания.

Это стало радикальной модификацией традиционного упора на насаждение конкуренции. Комиссия получила право одобрять слияние существующих линий, если это необходимо для улучшения транспортной системы. А различные антитрестовские ограничения были ослаблены.

Работа над законом продолжалась пять лет, начиная с того момента, когда Президент Вудро Вильсон в 1915 г. потребовал изучения транспортной проблемы.

Главное новшество заключалось в том, что объектом регулирования становилась вся транспортная система страны, т.е. совокупность различных транспортных отраслей впервые рассматривалась как единое целое, и были определены общие принципы, затем конкретизированные в законах по отдельным транспортным отраслям, принятых в последующие годы с изменениями и добавлениями.

Транспортная система страны развивалась необычно быстро, новые виды общественного транспорта – авиация, автомобильные перевозки – начинали все агрессивнее конкурировать с традиционными (железнодорожными перевозками). Поэтому, боясь последствий этой конкуренции и исходя из интересов общеэкономической выгоды, как ее тогда понимали, государство приняло решение вмешаться, установить равновесие и в дальнейшем поддерживать его, обеспечивая каждому виду транспорта свое «место под солнцем» – долю рынка и уровень доходов, позволяющий осуществить расширенное воспроизводство этого вида услуг.

Появление каждого нового вида транспорта общего пользования (особенно его эффективная конкуренция с железнодорожным) приводило к незамедлительному его регулированию и созданию в некоторых случаях специализированных федеральных органов регулирования. Так, в 1906 г. было введено регулирование экспрессных и пассажирских железнодорожных компаний, а также трубопроводов общего пользования: в 1935 г. – автомобильного транспорта; в 1938 г. – гражданской авиации; в 1940 г. – водных перевозчиков; в 1942 г. – экспедиторов. Эти законы породили и разветвленную структуру федеральных регулирующих организаций, первоначально независимых друг от друга и действующих в основном по отраслевому принципу. Так, помимо КМТ, были

созданы Совет по гражданской авиации (1940 г.), Федеральное агентство по гражданской авиации (1958), федеральная морская комиссия.

Система регулирования транспорта окончательно сложилась после принятия Закона о министерстве транспорта (Department of Transportation Act) в 1966 г. (Еще в 1910 г. во время дебатов по закону Манна–Элкинса конгрессмен Уильям Шульцер предложил систематизировать транспортное регулирование, создав Министерство транспорта.)

Закон 1966 г. не решил всех проблем разделенной юрисдикции по регулированию транспорта путем концентрации всех федеральных полномочий в новом департаменте. Наоборот, независимые комиссии были не затронуты законом в части их функций по экономическому регулированию. Новому министерству были приданы функции обеспечения безопасности, которые были переданы от Комиссии по междуштатной торговле, Совета по гражданской авиации и Федерального авиационного агентства. Но первые два органа еще оставались ключевыми регулирующими агентствами в области наземного и воздушного транспорта.

Департамент транспорта развивался очень энергично и уже через четыре года стал пятым по величине из 12 департаментов американского правительства: 100 000 занятых и 3000 представительств в Соединенных Штатах и в 40 зарубежных странах.

Однако уже в конце 1960–1970-х гг. с различных сторон началась критика системы федерального регулирования транспортных отраслей. Многие эксперты по транспорту отмечали «недостаток эффективной транспортной политики и неспособность регулирующих органов действовать скоординировано и недвусмысленно», называя это главной причиной транспортных проблем. Жесткой критике подверглись действия федеральных регулирующих агентств по выполнению квазизаконодательных, судебных и исполнительных функций. В частности, аргументировано доказывалось, что КМТ оказалась неспособна эффективно контролировать наземный транспорт в интересах потребителей и экономики. Основные пункты критики включали некомпетентность чиновников КМТ; картелирование грузовых перевозок с целью предотвращения конкуренции; близость чиновников КМТ к регулируемым видам транспорта. Наиболее радикальные критики призывали к упразднению комиссии.

Основные экономические аргументы против КМТ касались установления тарифов. КМТ использовала эти полномочия для предотвращения сильной конкуренции между перевозчиками в рамках одного вида транспорта и между различными видами транспорта.

Несмотря на возражения, приводились доказательства осуществления политики «зонтичных» тарифов, позволявших картельный раздел транспортного рынка. Такое картелирование приводило к избытку мощностей, увеличению издержек клиентов. Акцент на конкуренцию в уровне обслуживания в противовес ценовой конкуренции не давал же-

лезнодорожным компаниям успешно конкурировать за перевозки, для которых у них были «врожденные» преимущества.

В результате, в конце 1970–1980-х гг. в США прошло массовое дерегулирование различной степени транспортных отраслей (в 1978 г. – авиации, в 1980 – железных дорог и автотранспорта, в 1983 г. – междугородных автобусных перевозок и т.д.).

РЕГУЛИРОВАНИЕ АВТОТРАНСПОРТА В 1930-1970-Е ГГ.

Развитие национальной транспортной политики в Соединенных Штатах происходило в результате политического давления на Конгресс в разное время; и в попытках «раздать всем сестрам по серьгам» он мало что сделал в интересах страны.

К каждой новой транспортной отрасли и ее компаниям применялся подход конца XIX – начала XX в. ее внутренняя фирменная структура и ценовой механизм регулировались в основном административным путем, и также административно определялись желательные пропорции между различными транспортными отраслями.

Основной принцип регулирования заключался в следующем: не должна была допускаться ситуация, когда какой-либо вид транспорта или транспортная компания могли предпринять действия, угрожающие существованию других видов транспорта или компаний. Тем самым как межотраслевая, так и внутриотраслевая конкуренция на транспорте не только не поощрялась, но и всячески ограничивалась.

Первый период бурного роста автотранспортных перевозок случился в первой половине 20-х годов и был связан с неуклюжим государственным регулированием железных дорог. Как уже говорилось, в начале 1920-х гг. КМТ получила от Конгресса инструкции по обеспечению «справедливого дохода» на инвестиции в железнодорожный транспорт. Комиссия поступила так, как будто железные дороги до сих пор не имели эффективного конкурента, в то время как они уже начали понемногу уступать позиции автомобильному транспорту. Пытаясь повысить доходы железных дорог, комиссия просто увеличила на 40% (!) железнодорожные тарифы и этим лишь ускорила их падение в пропасть финансовой несостоятельности. Автотранспортные компании очень оперативно воспользовались случаем, предоставленным им Комиссией по междоштатной торговле: между 1920 и 1925 г. регистрация грузовых автомобилей более чем удвоилась.

КМТ невольно создала льготные условия конкуренции для автомобильного транспорта в самом начале становления отрасли, когда улучшенные дороги и оборудование сделали автоперевозки значительно более привлекательными, чем железнодорожные на все большую и большую дальность. Понятно, что автотранспортные компании начали конкурировать на рынке перевозок дорогостоящих товаров, за перевоз-

ку которых взималась более высокая плата; они эффективно конкурировали с железными дорогами, назначая чуть более низкие тарифы или обеспечивая более быструю и более надежную доставку (ведь автомобильный транспорт обладает огромными преимуществами в доставке от двери до двери).

Недовольные потерей самого прибыльного сегмента рынка железнодорожные компании начали лоббировать введение регулирования новоявленных конкурентов. Во времена Великой депрессии (когда общее уменьшение объема перевозок увеличило их потери) они интенсифицировали свои усилия.

Высокая безработица в автотранспортной отрасли заставила многих приобрести один-два подержанных грузовика и начать свой собственный бизнес, что значительно усилило конкуренцию внутри отрасли. Это убедило крупные автотранспортные фирмы присоединиться к требованиям железнодорожных компаний к Конгрессу распространить регулирующие полномочия КМТ на автомобильный транспорт. В результате в 1935 г. Конгрессом был принят Закон об автомобильном транспорте (Motor Carrier Act of 1935).

1930-е годы создали атмосферу, которой не было в этой стране ни до, ни после. Безработица считалась результатом излишней конкуренции. Federal Recovery Act, принятый в это время, и который был позднее признан неконституционным, поощрял сотрудничество между предприятиями, вместо конкуренции. Именно эта философия преобладала в Конгрессе, когда в августе 1935 г. принимался Закон об автотранспорте. По аналогии с железнодорожным транспортом на КМТ были возложены обязанности по регулированию автотранспортных перевозчиков с целью защиты железных дорог, грузоотправителей и самих автотранспортных компаний от «конкуренции на уничтожение».

В 1940–1950-е гг. автотранспортные фирмы представляли собой жестко регулируемые государством и контролируемые профсоюзами предприятия, в основном занимавшиеся доставкой мелких отправок из города в город в течение одной ночи или на второе утро; крупных национальных компаний почти не было.

Ситуация начала быстро меняться в 1960-х гг., когда была завершена послевоенная программа строительства национальной системы скоростных автомагистралей. Сеть междуштатных автострад длиной 42 тыс. миль связала между собой 90% городов с населением более 50 000 чел. Старая система государственного регулирования стала мешать дальнейшему развитию автотранспорта страны.

В основе этой системы лежали два административных механизма: допуск на рынок и порядок установления, утверждения, публикации и изменения тарифов.

Автотранспортный рынок в США был законодательно сегментирован в различных плоскостях:

1. Существовало несколько типов перевозчиков: частные, контрактные, общественные и перевозчики исключенных из регулирования грузов.
2. Все грузы делились на две части: перевозки которых регулируются и исключенные из регулирования. Последние являлись в основном сельскохозяйственными грузами и составляли около 50% общего количества. Причем трудно найти для этого какое-либо экономическое объяснение. Причина — в традиционной благосклонности Конгресса к сельскому хозяйству (что объясняется, конечно, политической значимостью связанного с ним электората).
3. Маршрутные и территориальные ограничения для общественных перевозчиков: лицензии им выдавались на обслуживание конкретных маршрутов или территорий и, в последнем случае, включали в себя пункт «обязательства обслуживания» всех населенных пунктов, находящихся на данной территории.
4. Для того чтобы получить лицензию общественного перевозчика необходимо было доказать «общественную потребность и выгоду», что чаще всего сводилось к отсутствию компании, обслуживающей данный маршрут или территорию. В противном случае (т.е. в большинстве случаев) претендент получал отказ. В результате такой политики, например, в штате Техас с 1935 по 1979 г. (т.е. с начала регулирования до его отмены) не было выдано ни одной лицензии; в штате Мэн из двух выданных за тот же период лицензий одну получила фирма, доставляющая мелкие посылки, т.е. конкурирующая скорее с почтовым ведомством американского правительства, чем с другими автотранспортными компаниями, а вторая лицензия была выдана на обслуживание короткого маршрута между тремя небольшими городами, не попавшими в поле зрения других компаний. Таким образом, и здесь за 45 лет не появилось ни одной новой крупной автотранспортной компании. В обоих штатах все автотранспортные предприятия общего пользования или начали свою деятельность до 1935 г. и автоматически получили лицензии в соответствии с законом 1935 г., или купили лицензию у такой компании.

Такой жесткий контроль допуска на рынок в сочетании с картельным принципом установления тарифов, выведением автотранспортных перевозок из-под антитрестовского регулирования и, следовательно, высокой прибыльностью автотранспортной деятельности сделали автотранспортные перевозки привлекательной сферой бизнеса

Лицензии превратились в товар и стали продаваться между предпринимателями. Их стоимость составляла от нескольких сот тысяч до

нескольких миллионов долларов. Лицензии принимались банками как первоклассное обеспечение кредитов. Кроме того, вследствие финансовой привлекательности бизнеса и, в принципе, при отсутствии законодательных ограничений, незначительности начальных инвестиций и полукавалифицированности труда водителей автотранспортные перевозки притягивали индивидуальных владельцев грузового автотранспорта. Но для них получить лицензию было невозможно, и они работали по соглашению с общественными перевозчиками, получая лишь 70–75% тарифа. Владельцы лицензий при этом сильно напоминали франчайзинговые монополии, продавая свое право на автотранспортные перевозки.

Длительная практика изоляции друг от друга различных секторов автотранспортного рынка привела к неэффективному использованию подвижного состава, а повышенные издержки на перевозки перекладывались на клиентов. К неэффективному использованию подвижного состава приводили невозможность во многих случаях обратной загрузки и излишний пробег с грузом в соответствии с предписанным в лицензии маршрутом. Самый простой пример: включающий три города, расположенных не на одной линии, а треугольником. Даже перевозя грузы из начальной в конечную точку маршрута без необходимости дополнительной загрузки (или когда дешевле не полностью использовать грузоподъемность и ехать напрямую), общественный перевозчик был обязан ехать через все города маршрута, и груз путешествовал лишние несколько сот миль.

Очень серьезной проблемой для всех типов перевозчиков были трудности с обратной загрузкой, вызванные регулированием. И если общественные перевозчики при отсутствии конкуренции между собой просто перекладывали повышенные издержки на клиентов, то у частных перевозчиков повышенные издержки на транспортировку увеличивали цену и, следовательно, снижали конкурентоспособность производимых ими изделий; а для конкурентного рынка автоперевозок исключенных из регулирования товаров цена являлась одним из факторов конкуренции.

Высокая специализация, разделение штатов на сельскохозяйственные и промышленные, односторонность грузопотоков сельскохозяйственных товаров приводили к тому, что нерегулируемые перевозчики продукции сельского хозяйства не могли в обратном направлении перевозить грузы, подлежащие регулированию, частные перевозчики, перевозя в одном направлении собственную продукцию, также были ограничены в выборе обратного груза (обычно они получали еще лицензию контрактных перевозчиков). Маршрутные ограничения общественных перевозчиков заключались в том, что, обслуживая какие-либо маршруты, они не имели права забирать попутные грузы в пунктах, не включенных в лицензию.

Механизм установления тарифов на автоперевозки до отмены регулирования отличался, с одной стороны, сложной бюрократической процедурой, а с другой – монопольным характером.

В соответствии с Законом Рида–Балвинкла коллективное установление цен автоперевозчиками не подпадает под ограничения антимонопольного законодательства, и несколько компаний, обслуживающие какой-либо маршрут, могли объявлять согласованные цены, предотвращая возможность ценовой конкуренции. Подобные соглашения картельного типа позволяли поддерживать цены на монопольно высоком уровне.

При подготовке отмены регулирования в 1970-х гг. было проведено несколько исследований уровня тарифов на автоперевозки в США. Для того, чтобы оценить уровень цен регулируемых перевозчиков, нужно было их с чем-то сравнивать. Были использованы следующие варианты:

- а) сравнивались цены на перевозки в междугородном и внутригородском сообщении в штатах, где отсутствовало внутреннее регулирование автоперевозок;
- б) сравнивались цены на перевозки фруктов и птицы до и после дерегулирования;
- в) сравнивались издержки, тарифы и прибыль регулируемых и нерегулируемых перевозчиков в одном и том же штате;
- г) сравнивались тарифы до и после регулирования в других странах.

В результате всех этих исследований, проводившихся и Министерством транспорта, и Комиссией по междугородной торговле, и независимыми исследовательскими центрами, оказалось, что, например, в Нью-Джерси, где отсутствовало внутреннее регулирование, тарифы на внутригородские перевозки были на 15% ниже, чем сравнимые тарифы в междугородном сообщении.

После отмены регулирования перевозок птицы и свежих и замороженных фруктов и овощей тарифы на их перевозку упали в течение короткого периода времени в среднем на 33 и 36% соответственно и стабилизировались на этом уровне.

Исследование, проведенное в 1977 г. Министерством транспорта в 9 западных штатах в районе Скалистых гор, продемонстрировало отсутствие какой-либо рациональной взаимосвязи между действительными издержками и взимаемой платой за перевозки: тарифы на перевозку определенного класса груза на длинное расстояние оказывались ниже, чем на короткое, в одном и том же направлении по одному и тому же маршруту; стоимость перевозки между промежуточным и конечным пунктами маршрута зависела от того, где начинался маршрут (например, тариф на перевозку одного и того же груза между Тринидадом и Аллемейном в Калифорнии был на 20% выше, если маршрут начинался

в Далласе, по сравнению с маршрутом, начинавшимся в Лос-Анджелесе, хотя перегон Тринидад–Аллемайн был идентичен на обоих маршрутах).

Интересные результаты дало исследование эффективности 25 нерегулируемых перевозчиков и большого числа регулируемых в одном регионе. Средний доход на тонно-милю для нерегулируемых перевозчиков был на 53% ниже, чем у контрактных перевозчиков специальных грузов. Издержки на тонно-милю у нерегулируемых перевозчиков также были ниже на 60 и 46% соответственно. Таким образом, хотя нерегулируемые перевозчики взимали меньшую плату, они были более прибыльными, чем регулируемые.

Такие же результаты оказались и в Канаде, где часть провинций ввели у себя внутреннее регулирование: для внутренних, межпровинциальных и международных перевозок доход на тонно-милю в среднем на 10–12% выше для регулируемых перевозчиков, чем для нерегулируемых, а прибыль также оказалась немного выше у последних, несмотря на более низкие тарифы.

Нельзя не отметить еще один чрезвычайно интересный результат введения и отмены регулирования автотранспортных перевозок. В 1957 г., через пять лет после отмены регулирования перевозок живой птицы и через год после той же процедуры для замороженной птицы Министерство сельского хозяйства опросил 115 переработчиков, каков, на их взгляд, возможный эффект введения регулирования этого рынка. 31% респондентов отметили, что они будут вынуждены использовать собственный автотранспорт; и действительно, когда в 1958 г. все же было введено регулирование этого вида перевозок, многие из них возобновили или расширили собственные транспортные операции.

Есть и более общий пример этого феномена. В 1976 г. исследование КМТ показало, что 40% регулируемых грузов перевозится частными перевозчиками (т.е. автотранспортом производителей), а в случае с исключенными из регулирования товарами – всего 19%.

Гипотезу о том, что введение регулирования увеличивает долю автотранспорта необщего пользования, подтверждает и опыт всех остальных стран, экспериментировавших с дерегулированием. Через пять лет после того, как в 1968 г. в Великобритании были сняты ограничения на выход на автотранспортный рынок, профессор Томас Дж. Мур обнаружил, что доля автотранспортного самообслуживания значительно сократилась. То же самое случилось в Швеции и Австралии.

Так как причины вовлечения в частные автотранспортные перевозки почти всегда связаны с неадекватным качеством предоставляемых регулируемыми перевозчиками услуг, падение доли частных перевозчиков после дерегулирования означает, что качество услуг внешних перевозчиков улучшилось.

Этот опыт ограничительного регулирования, поощряющий частные перевозки, и либерализации, делающей их менее целесообразными,

косвенно подтверждается многочисленными заявлениями грузовладельцев о том, что они не особенно заинтересованы в самостоятельных перевозках своей продукции и что, при прочих равных условиях, они предпочли бы обращаться к услугам внешних перевозчиков; но они занимают перевозки только потому, что таким образом они получают лучшее обслуживание и/или более низкие издержки. Учитывая ограничения, которые накладывает КМТ на частных перевозчиков и которые часто заставляют их делать холостые обратные рейсы просто потому, что они ограничены в выборе груза для обратной загрузки, тот факт, что частные перевозки все же составляют 33% общего рынка грузовых автоперевозок, является «убийственным свидетельством» негативного влияния регулирования на обслуживание клиентов. Второй краеугольный камень существовавшей в США до конца 1970-х гг. системы регулирования автомобильного транспорта — регулирование тарифов. Здесь действовало два механизма: порядок публикации и изменения тарифов и сеть региональных тарифных бюро, первоначально созданных для облегчения выполнения требований закона 1935 г. о публикации тарифов. Существовало также положение о запрещении предоставления выборочных индивидуальных скидок от уровня опубликованных тарифов. Важнейшую роль в этой системе играл иммунитет автомобильного транспорта по отношению к антитрестовскому законодательству в соответствии с законом Рида–Балвинкла.

Общественные перевозчики были обязаны публиковать предлагаемые ими тарифы и все изменения (которые вступали в действие через 180 дней после опубликования). Один экземпляр отправлялся в КМТ, которая имела право опротестовать и приостановить действие любых тарифов, предлагаемых перевозчиком, и их изменений. (Каждый день в КМТ поступало около 5000 страниц тарифов, т.е. значительно больше 1 млн страниц в течение года. Всего же КМТ насчитывала около 2000 занятых, из которых у 900 работа была связана с документооборотом по тарифам и выдаче лицензий (с учетом регулирования железных дорог, автобусных компаний и водных перевозчиков); еще 700 занимались мониторингом выполнения правил, установленных КМТ, а 170 занимались проверкой тарифов. В 1978 г. в КМТ было зарегистрировано 389 642 тарифа, у большей части которых обоснование или отсутствовало, или было незначительным. Объем же материалов, обосновывающих общее увеличение тарифов, представленных тарифными бюро, достигал сотен страниц.

Тарифы, выработанные в рамках тарифных бюро, не попадали под действие антимонопольного законодательства, в частности известных Антитрестовского закона Шермана и Закона Клейтона, запрещающих согласование производителями цен на выпускаемую продукцию. Но автотранспортные компании, обслуживающие один маршрут или территорию, совместно устанавливали тарифы на конкретном маршруте

или территории, что, учитывая высокую степень концентрации, было равносильно монопольному ценообразованию.

Выше уже были приведены некоторые косвенные свидетельства в пользу того, что цены на автотранспортные услуги были выше конкурентного уровня и существует монопольная прибыль: высокая рыночная стоимость лицензии общественного перевозчика (от 15 до 20% валового годового дохода фирмы), выплата от 15 до 20% тарифа владельцу лицензии за право работать на рынке (для индивидуальных владельцев автотранспортных средств) или право обратной загрузки (перевозчики нерегулируемых грузов, частные и контрактные перевозчики) и т.п. В результате норма прибыли автотранспортных компаний составляла 29%, в то время как у большинства остальных отраслей не превышала 8–12%.

Высокая концентрация в отрасли, которая облегчала заключение по сути картельных соглашений, также являлась следствием регулирования. Исследователи отмечали, что концентрация в отрасли (доля четырех крупнейших компаний) была выше на западе и юго-западе США, чем на востоке. Единственным рациональным объяснением такого положения можно считать то, что в восточных штатах большее число компаний присутствовало на рынке к моменту введения ограничений на выход на рынок в 1935 г., чем в западных и юго-западных, так как на востоке США тогда проживала основная часть населения, а штаты Солнечного пояса еще не начали расти. И именно на востоке наблюдалась минимальная концентрация. Отсюда следует вывод, что более высокая концентрация обусловлена политикой ограниченного допуска, проводимой КМТ.

В среднем коэффициент концентрации составлял 25%. Но при более точном определении рынка уровень концентрации резко повышался. Когда рынок определялся как конкретный коридор или пара пунктов происхождения – назначения груза, уровень концентрации превышал 60%. В период слушаний по законопроекту о дерегулировании автомобильного транспорта в Конгрессе влиятельный сторонник дерегулирования сенатор Кеннеди продемонстрировал, что концентрация перевозок общих грузов на конкретных маршрутах (самое точное определение рынка в данном случае) «чрезвычайно высока»: доля четырех крупнейших перевозчиков составляла 62–64% в среднем и во многих случаях была в пределах 70–90%.

Таким образом, исследование влияния государственного регулирования автомобильного транспорта в США на отрасль показало, что политика подавления конкуренции в автотранспортной отрасли проводилось Комиссией по междуштатной торговле целенаправленно в соответствии с Законом о транспорте 1920 г., Законом об автомобильном транспорте 1935 г. и Национальной транспортной политикой 1940 г. (с

поправками 1958 г.). Основным методом было ограничение допуска на автотранспортный рынок новых компаний.

Ограниченное число компаний, обслуживающих конкретный рынок, механизм ценообразования путем заключения соглашений между перевозчиками и исключение автомобильного транспорта из юрисдикции антитрестовского законодательства привели к картельной практике раздела рынков между производителями автотранспортных услуг и монополистическому ценообразованию. В результате и издержки, и тарифы, и прибыль общественных перевозчиков были выше конкурентного уровня, а качество обслуживания было достаточно низким. Грузовладельцы при этом несли повышенные издержки на транспортировку и вынуждены были использовать собственный транспорт для удовлетворения своих потребностей в автоперевозках. При этом у многих из них сужался рынок сбыта. Этот факт является самым очевидным внутранспортным эффектом государственного регулирования автотранспортной отрасли (кроме повышенных транспортных расходов в экономической системе).

Искусственное разделение автотранспортного рынка на сектора и возведение непреодолимых барьеров между ними (типы перевозчиков, регулируемые и нерегулируемые грузы, негибкая маршрутная структура) привели к неэффективному использованию подвижного состава (холостые пробеги) и повышенному расходу топлива. Это также повышало издержки грузоотправителей, но не только пользующихся услугами общественных перевозчиков, но и нерегулируемых и частных перевозчиков.

В конце 1970-х гг., когда стали очевидны отрицательные последствия регулирования и его негативное влияние на экономику (в то время США пытались преодолеть последствия нефтяного кризиса 1973 г. — резкого повышения цен на нефть и, следовательно, на нефтепродукты, после образования нефтяного картеля ОПЕК), был подготовлен законопроект о дерегулировании автотранспортной отрасли (ставший потом Законом об автомобильном транспорте 1980 г.).

Немногочисленные противники дерегулирования (среди которых были в основном сами автотранспортные компании, их объединения, профсоюз автотранспортников и связанные с ними лоббисты) приводили главным образом три возражения, предсказывая ухудшение обслуживания мелких сельских населенных пунктов, резкий рост цен в секторе мелких отправок (меньше грузоподъемности автотранспортного средства) и общий хаос в отрасли, сопровождаемый хищническим сбиением цен.

Первые два аргумента связаны с так называемым «перекрестным субсидированием». Общественные перевозчики были обязаны поддерживать регулярное обслуживание сельских населенных пунктов в соответствии с утвержденным расписанием и по достаточно низким ценам.

Считалось, что потери на этих убыточных маршрутах перевозчики покрывают за счет высокорентабельных перевозок для крупных клиентов. Открытый доступ на рынок и разрешение ценовой конкуренции, конечно, создадут конкуренцию, в первую очередь в самых прибыльных сегментах рынка, и приведут к падению цен. Исчезновение источника субсидирования низких цен для сельских населенных пунктов и в секторе мелких отправок (а они тесно взаимосвязаны) приведет или к увеличению тарифов в этом секторе, или к отказу от его обслуживания.

Однако исследования показали, что так называемое «обязательство обслуживания» (*obligation to serve*) общественных перевозчиков не гарантировало удовлетворительного обслуживания сельских и малонаселенных районов. В преддверии дерегулирования Комиссия по общественным услугам штата Вайоминг (*Public Service Commission*) провела специальное исследование, направленное на выяснение степени выполнения обязательств общественными перевозчиками в этом преимущественно сельскохозяйственном штате. Исследование показало, что только половина компаний, обязанных обслуживать мелкие населенные пункты, делала это. Более того, крупные компании-перевозчики стремились перевозить партии груза не меньше грузоподъемности автотранспортных средств.

Вообще, при наличии убыточных и сверхприбыльных секторов производители неизбежно будут стремиться сокращать обслуживание первых и увеличивать предложение на вторых: грузовые автотранспортные компании, обязанные в соответствии с лицензией и рекламирующие ежедневное или раз в три дня обслуживание небольших городов, в действительности появлялись там один раз в 5–10 дней. А по результатам опросов грузоотправителей в сельских районах, при наличии выбора они предпочли бы увеличение тарифов уменьшению частоты обслуживания.

Что касается третьего аргумента, то, действительно, первые годы после освобождения доступа на автотранспортные рынки высокая норма прибыли привлекает тысячи новых перевозчиков, что приводит к резкому нарушению равновесия, существовавшему в отрасли до дерегулирования. Через этот период прошли все страны, дерегулировавшие автотранспорт после длительного периода регулирования. Однако при этом изменялась внутренняя структура отрасли: при уменьшении концентрации на отдельных маршрутах повышалась среднеотраслевая концентрация. Фактическая монополия преобразовывалась в олигополистическую конкуренцию.

До отмены регулирования в США не существовало ни одной автотранспортной компании национального масштаба. В случае необходимости несколько общественных перевозчиков, контролировавшие локальные участки нужного транснационального маршрута, договаривались между собой о выполнении заказа с соответствующим разделом дохо-

да; естественно, при этом на каждом участке существовали нерациональные маршруты и была необходимость в многократных перегрузках груза. Подобные издержки, часть из которых можно отнести к транзакционным, делали для клиента невыгодным пользоваться услугами общественных перевозчиков и заставляли обходиться собственным транспортом.

Перед принятием закона о дерегулировании автомобильного транспорта Конгресс провел слушания о состоянии дел в отрасли. Выводы, сделанные по результатам этих слушаний, были включены в преамбулу нового закона, получившего название «Закон об автомобильном транспорте 1980 г.» (Motor Carrier Act of 1980). В частности, было отмечено, «что законодательство, определяющее Федеральное регулирование автотранспортной отрасли, устарело и должно быть пересмотрено с целью отражения транспортных потребностей и реальностей 1980-х гг.; что исторически существующая регулирующая структура при определенных обстоятельствах имеет тенденцию препятствовать выходу на рынок, росту перевозчиков, максимальному использованию оборудования и энергетических ресурсов и ограничивает возможности меньшинств и прочих заниматься автотранспортным бизнесом; что оберегающее регулирование привело к некоторой неэффективности операций и в определенной степени антиконкурентному ценообразованию...».

Некоторые изменения были внесены в формулировку Национальной транспортной политики. Во впервые введенном специальном параграфе, посвященном автомобильному транспорту, в качестве цели национальной транспортной политики была принята идея конкурентного рынка: «в отношении перевозок грузов автомобильным транспортом способствовать конкурентным и эффективным транспортным услугам для того, чтобы ... (B) создать многообразие выбора качества и цен, отвечающего изменяющимся требованиям рынка и разнообразию потребностей грузоотправителей; (F) улучшать и поддерживать здоровую, безопасную, конкурентную частную систему автомобильного транспорта; (H) способствовать межвидовым транспортировкам» (Section 4(3)).

Основные изменения в системе регулирования коснулись, конечно же, политики в области допуска на рынок и ценообразования. По новым правилам, лицензия общественного перевозчика выдается автоматически, если кандидат соответствует квалификационным требованиям. Если раньше для того чтобы получить лицензию, кандидату необходимо было доказать «общественную потребность и выгоду», то теперь для того чтобы отказать в выдаче лицензии, необходимо было доказать обратное.

Кроме этого, были сняты некоторые ограничения по обслуживанию маршрутов и территорий и т.п.; на частные перевозки между чле-

нами одной корпоративной семьи (предприятий, объединенных общей собственностью и/или управлением); был расширен список грузов, исключенных из регулирования Комиссией по междуштатной торговле; упрощен порядок получения лицензии контрактного перевозчика и т.д.

В отношении контроля за ценообразованием КМТ получила от Конгресса следующие указания: при определении разумности уровня тарифов или территориальной структуры тарифов в случае когда предлагаемые тарифы являются результатом соглашений, одобренных законом, «Комиссия должна санкционировать уровень дохода, достаточного при честном, экономичном и эффективном управлении для покрытия общих операционных издержек, включая эксплуатацию арендованного оборудования и амортизацию плюс разумную прибыль. Стандарты и процедуры, установленные Комиссией, должны позволять автотранспортным компаниям достигать уровня доходов, который обеспечит чистый доход плюс амортизацию для поддержания благоразумных затрат капитала, позволит выплачивать разумные задолженности, привлекать необходимый основной капитал... в размерах, необходимых для обеспечения здоровья автотранспортной системы США, и брать в расчет оценку и прогноз будущих издержек» (Section 13(a)).