

# Реформа железнодорожного транспорта в России: теория и история

Доклад на «III Чтениях Адама Смита» 12.11.2011 г.

Хусаинов Ф.И., к.э.н.

Железнодорожный транспорт – отрасль, в которой очень долго после начала рыночных реформ сохранялась советская плановая экономическая система, государственная собственность и жёсткая «полувоенная» модель управления советского типа.

10 лет назад, постановлением правительства России № 384 от 18.05.2001 г. была утверждена «Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте».

За эти годы отрасль превратилась из монолитного министерства советского типа в рынок, состоящий из множества участников - перевозчика (ОАО «РЖД»), его дочерних компаний, независимых операторов подвижного состава (т.е. компаний, владеющих и оперирующих собственным подвижным составом), множества других участников рынка. В процессе реформ в некоторых сегментах отрасли появилась частная собственность, нерегулируемые тарифы и экономическая свобода.

В связи с этим, представляется интересным проанализировать – каковы результаты в различных сферах железнодорожного транспорта. В каких сегментах отрасли реформы привели к положительным результатам, к развитию конкуренции, к преодолению дефицита, а в каких – положительных изменений не наблюдается.

В настоящем докладе не рассматриваются все реформы, которые были проведены в отрасли - внутрикорпоративная реформы РЖД (выделение дирекций, переход на безотделенческую структуру и т.п.), реформа пассажирского комплекса и другие изменения, проведённые за последние годы.

В настоящем докладе рассматривается только один – самый важный аспект реформ – **создание рынка железнодорожных грузовых перевозок.**

## 1. Предпосылки реформ

Дискуссии о реформировании российских железных дорог начались ещё в начале 1990-х годов. Причём, имело место разнообразие точек зрения.

Так, в работе «Дорога в рынок» её авторы – профессора ПГУПС Зайцев А.А., Ефанов А.Н. и Третьяк В.П. писали, что "оптимальной для железнодорожного транспорта является акционерная форма собственности". А бывший министр путей сообщения СССР д.т.н. Н.С. Конарев называл акционирование не иначе, как "антигосударственный проект планового разрушения отрасли".

Необходимо отметить, что железнодорожный транспорт находясь в рыночной среде работал по принципам плановой, советской, централизованной экономики: сверху спускали план, нижестоящие его должны были выполнить и получить премию за процент выполнения (перевыполнения).

Тем временем, неудовлетворённость работой железнодорожного транспорта нарастала не только в среде потребителей транспортной продукции (грузоотправителей) и отдельных независимых экспертов, но и в среде специалистов и руководителей железных дорог. Так, А.А. Зайцев, впоследствии вспоминал(см.

**слайд 4**): «Каждое нижестоящее звено стремилось защитить, отстоять, "забить в план" как можно более высокие расходы, как можно менее напряженные количественные и качественные показатели с тем, чтобы гарантированно, с минимальным напряжением их выполнять».

Известный специалист по истории железных дорог, к.и.н. А.И. Гурьев так характеризовал сложившуюся тогда систему (см. **слайд 5**): «В целом, существовавшие на железнодорожном транспорте экономические отношения, как и во всем народном хозяйстве, носили затратный характер. Они не содержали внутренних двигателей или стимулов для наращивания эффективности работы, создания более качественных и по возможности менее дорогостоящих продуктов или услуг. В этом заключался самый глубинный недостаток советской модели железнодорожного транспорта, заводящий ее, как и всю социалистическую систему, в неизбежный тупик»<sup>1</sup>.

Отечественные железные дороги всегда имели относительно высокие показатели качества эксплуатационной работы, но при этом отличались крайне низким качеством транспортной продукции.

Железные дороги США уступали железным дорогам СССР по большинству эксплуатационных (внутренних для отрасли) показателей.

Но они существенно превосходили отечественные железные дороги по таким показателям как скорость доставки, срок доставки, надёжность доставки (т.е. доля отправок, прибывших с невыполнением срока доставки), т.е. по тем показателям, которые характеризуют конкурентоспособность транспортного бизнеса с точки зрения грузоотправителя.

На железных дорогах США доля отправок, прибывших с просрочкой не превышает 1-2 %, в СССР в разные годы от **12 до 35 %**. На современных российских железных дорогах этот показатель составил: в 2007 г. – 11,2 %, в 2008 г. – 14,1 %, в 2009 г. – 11,5 %. (см. **слайд 6**)

Ещё одной проблемой был катастрофический дефицит подвижного состава, который совпал с начавшимся в 1999-2000 гг. экономическим ростом (см. **слайд 8**)

В этих условиях тогдашний министр путей сообщения Николай Аксёненко произнёс «Измениться – или умереть!». (см. **слайд 9**) При этом износ основных фондов железных дорог возрастал (см. **слайд 10**), что и стало самым сильным аргументом в пользу реформирования.

Один из участников разработки концепции д.э.н., профессор Е.Г.Ясин впоследствии, в апреле 2000 года, вспоминал(см. **слайд 11**): "Принципиально разных позиций тогда было две. Одна - за радикальное реформирование отрасли, другая - против. Железнодорожники рьяно поддерживали вторую точку зрения. Сейчас же ситуация повторяется. Только позиция МПС изменилась на 180 градусов. Ныне железнодорожники ратуют за структурное реформирование своей отрасли".

Здесь необходимо сделать маленькое отступление в теорию.

<sup>1</sup> Гурьев А.И. Из тупика: история одной реформы – СПб.: РЖД-Партнёр, 2008. -800 с. [<http://guryevandrey.narod.ru/book.html>]

**(слайд 12),**

На этапе разработки программы структурной реформы шёл спор о преимуществах одного из двух вариантов реформирования или точнее - спор о двух принципиально разных моделях организации отрасли.

(см. **слайд 13),**

Первую из них принято называть "американской моделью" - когда в отрасли работают вертикально-интегрированные компании, владеющие и инфраструктурой и подвижным составом

Вторую - принято называть "европейской моделью" - это когда единая инфраструктура и на ней работает множество компаний, владеющих вагонами (локомотивами) и осуществляющих перевозки по ней.

У каждой из этих моделей были свои "минусы" и "плюсы". (см. **слайд 14),**

При рассмотрении реализация американской модели в России, "минусом" считался высокий уровень монопольной власти, высокая вероятность дискриминации в доступе к инфраструктуре, но зато был "плюс" - более высокие стимулы к инвестированию в инфраструктуру

При реализации "европейской модели", - наоборот - основным преимуществом был низкий уровень монопольной власти перевозчиков, низкая вероятность дискриминации в доступе к инфраструктуре. Но основным "минусом" были низкие стимулы к инвестированию в развитие инфраструктуры.

В итоге, после долгих споров была выбрана "европейская модель", но, как довольно быстро оказалось, с российской спецификой. Но об этом ниже.

( **слайд 15)**

Первый вариант концепции реформирования железнодорожного транспорта был утверждён правительством С.В. Кириенко (Постановление Правительства № 448 от 15 мая 1998 г. "О Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта"). (см. **слайд 16),**

Концепция не предусматривала ни акционирования, ни приватизации: "Железные дороги - государственные унитарные предприятия". Лишь грузовые компании-операторы (да и то, на третьем, заключительном этапе) могли быть акционированы.

Концепция была принята в штыки значительной частью железнодорожников, т.к. она казалась тогда слишком радикальной.

Борис Немцов, курировавший тогда реформы «естественных монополий» так сформулировал задачи Концепции: (см. **слайд 17).**

Итак, 18.05.2001 г. Правительством М.М. Касьянова была утверждена «Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте». (**Слайд 18.)**

## **2. Суть реформ: демонополизация**

Ключевым аспектом концепции структурной реформы стала демонополизация отдельных сфер деятельности федерального железнодорожного транспорта и доступность инфраструктуры железных дорог для пользователей различных форм собственности. Соответственно, было произведено разделение монопольного и конкурентного секторов на федеральном железнодорожном транспорте. (см. **слайд 19),** К монопольному сектору были отнесены - инфраструктура железнодорожного

транспорта (железнодорожные пути и путевое хозяйство, системы и устройства электроснабжения, сигнализации и связи, локомотивное хозяйство, станции) и её услуги, а к конкурентному сектору - услуги по доставке грузов и пассажиров.

Одной из важнейших составляющих реформ стало развитие системы операторских компаний (т.е. компаний, владеющих и оперирующих собственным подвижным составом) и конкуренции между ними.

Как я уже упомянул ранее, развитию операторских компаний способствовало увеличение дефицита подвижного состава парка МПС. Вследствие дефицита подвижного состава предприятия-грузоотправители несли убытки и выплачивали неустойки за невыполнение контрактов. Этот дефицит ещё более обострился на фоне начавшегося в 1999 г. роста промышленного производства и увеличения объёмов продукции, предъявляемой к перевозке железнодорожным транспортом.

Проблемы российской промышленности, вызванные нехваткой подвижного состава, были смягчены благодаря приобретению вагонов компаниями-операторами. Уже 2002 г. компании-операторы приобрели в 10 раз больше вагонов, чем МПС, разрешив тем самым спор о том, будут ли частные компании осуществлять инвестиции в приобретение подвижного состава. (см. таблицу на **слайде 20**),

Таблица (слайд 20)

Приобретение вагонов ОАО «РЖД» и независимыми компаниями  
в 2001-2010 гг., ед.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ОАО "РЖД" (МПС) *	1 450	3 480	6 000	8 000	8 569	15 406	21 296	8 080	12 880
Независимые компании (в т.ч. операторы)	14 692	23 000	25 000	н.д.	13 300	15 759	45 000	23 900	65 540

\* в 2008-2010 гг. с учётом ДЗО

Данные, приведённые на слайде 20, однозначно свидетельствуют о том, что именно операторские компании стали теми субъектами экономики, которые в условиях катастрофического дефицита подвижного состава спасли промышленность от экономического коллапса и после начала промышленного роста в 2000-х годах, к которому МПС оказалось не готово, обеспечили бесперебойный вывоз промышленной продукции предприятий.

В 2003-2008 гг. прирост вагонного парка операторских компаний соответствовал темпам роста объёмов предъявляемого к перевозке груза и обеспечивал прирост грузовой базы необходимым количеством вагонов. Можно сказать, что фактически **весь прирост объёмов погрузки за эти годы был возможен благодаря появлению частной собственности на грузовые вагоны**. К аналогичному выводу пришли специалисты Федеральной антимонопольной службы. В своём докладе «Анализ рынка услуг в сфере перевозок грузов» они отмечают: «Развитие конкуренции на рассматриваемом рынке услуг по перевозке грузов на железнодорожном транспорте осуществляется, главным образом, за счёт инвестиций в вагонный парк компаний операторов, не относящихся к железнодорожному транспорту общего пользования».

### 3. Итоги трёх этапов реформ

(слайд 21),

Реализация Программы структурной реформы и последовательная политика на развитие конкуренции в сфере оперирования вагонами привели у бурному росту вагонного парка. (см. слайд 22) и доли частных (собственных) вагонов (см. слайд 23 и 24) на рынке грузовых перевозок.

Если мы выделим из общего вагонного парка российской принадлежности парк независимых собственников и рассмотрим его динамику в сравнении с динамикой парка РЖД и ДЗО РЖД, (см. слайд 25), то мы увидим, что основной прирост вагонного парка произошёл в сегменте независимых собственников (рост с 161 тыс. вагонов на 31.12.2001 г. до 508,0 тыс. ед. на 31.12.2010 г.). При этом парк вагонов Холдинга РЖД (т.е. вагоны инвентарного парка РЖД плюс вагоны ДЗО) – сокращается.

В итоге, общий парк вагонов вырос с 800 тыс. ед. в 2001 г. до 1026,7 тыс. ед. на 31.12.2010 г. или на 28 %.

При этом грузооборот и погрузка железных дорог росли (см. слайд 26).

(слайд 27), (слайд 28), - можно пропустить.

Одной из целей, заявленных в программе реформ было «снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом» т.е. снижение стоимости перевозок. Это породило у части общества массу необоснованных ожиданий, что в ходе реформы тарифы на железнодорожные перевозки должны только снижаться. Но недофинансируемый в условиях государственной собственности вид деятельности, как правило, не может еще более сократить свои расходы при либерализации экономики. Кроме того, учитывая дефицит подвижного состава, свидетельствующий о неудовлетворённом платёжеспособном спросе, можно было ожидать, что в краткосрочной перспективе цены на перевозки возрастут, до тех пор, пока в результате действия рыночных механизмов не увеличится предложение (т.е. количество вагонов на рынке железнодорожных грузовых перевозок), которое, наряду с конкуренцией должно в долгосрочной перспективе привести к снижению тарифов.

Именно этот стандартный процесс мы и наблюдали. Сначала рост тарифов, который приводил к тому, что капитал устремлялся в этот, ставший более доходным сектор, затем рост спроса на подвижной состав, который привёл к бурному росту цен на вагоны, что, в свою очередь привело к «буму» производства вагонов в России и СНГ. И затем постепенное снижение тарифов (в сравнении с Прейскурантом 10-01) в тех сегментах, которые были насыщены подвижным составом. Уже к 2009 г. тарифы многих независимых операторов были ниже, чем соответствующий тариф для парка «РЖД».

### 4. Как частная собственность привела к росту вагоностроения

(слайд 29)

Благодаря частным инвестициям вагоностроительная отрасль, которая к концу 90-х простаивала практически без заказов (загрузка некоторых заводов упала

пятикратно), начиная с 2003 г. показывает устойчивые темпы роста производства. Развитие системы операторских компаний стало катализатором бурного роста вагоностроительной отрасли в России и странах СНГ. **(слайд 30)**.

Если в начале 2000-х в России производилось от 4 до 10 тыс. вагонов в год, то в предкризисном 2008 г. - 42,7 тыс. ед., а в 2010 - около 50 тыс. единиц.

Развитие операторского бизнеса, которое привело к увеличению спроса на новый подвижной состав (сначала в 2002-2004 гг., главным образом, на цистерны), вызвало увеличение цен на новые вагоны. Увеличение цен на вагоны, в свою очередь, позволило заводам-производителям осуществлять инвестиции в развитие производства и перепрофилирование части мощностей на выпуск более популярных родов вагонов. Развитие частной собственности в сфере оперирования вагонами привело к бурному росту инвестиций в увеличение парка подвижного состава и исчезновению острого дефицита вагонов.

**Таким образом, рост вагоностроительной промышленности стал следствием развития частной собственности и частной инициативы, рыночных отношений и конкуренции на транспортном рынке, а отнюдь не следствием государственных инвестиций.**

## 5. Ещё две четверти пути...

### **(слайд 31)**

Таким образом, в той части железнодорожной отрасли, которая была затронута реформами, т.е. в сфере оперирования вагонными парками, куда был допущен частный капитал и либерализована система ценообразования – **все последние 10 лет наблюдается бурный рост**: растут инвестиции, увеличивается парк вагонов, повышается качество транспортного обслуживания. Кроме того, благодаря конкуренции, во многих сегментах, в которых нет дефицита вагонов, снижаются тарифы.

А что же в других сферах?

В сфере инфраструктуры и локомотивного хозяйства, до которых реформы пока не дошли, наблюдается стагнация, дефицит и отсутствие стимулов к развитию. **(слайд 32)**

Инфраструктура железнодорожного транспорта все эти годы - сокращалась.

Так, мощности инфраструктуры с 1993 года сокращались и к 2008 году произошло снижение:

- на 18% - общего количества железнодорожных станций;
- на 9% - развернутой длины станционных путей;
- на 20% - длины приемо-отправочных путей;
- на 20% - длины сортировочных путей.

Общее количество сортировочных станций уменьшилось с более 200 в 1999 г. до 61 в 2009 г.

Актуальной проблемой в последние годы стал дефицит локомотивной тяги.

Немного теории.

Почему в тех сегментах транспортного рынка, где появилась частная собственность и свободное ценообразование проблема дефицита вагонов была если не ликвидирована, то в значительной степени смягчена, а там, где сохраняется

государственная собственность – в сфере инфраструктуры - по-прежнему остро ощущается дефицит? Дефицит является неустранимым атрибутом любого централизованного планирования, а избыток, вероятно, является неизменным атрибутом децентрализованной рыночной экономики. При этом избыток не всегда вещь приятная: избыток продукции в рыночной экономике приводит к кризисам перепроизводства, избыток трудовых ресурсов – к безработице.

Таким образом, теория подсказывает нам, что в сегментах, где наличествует частная собственность и децентрализация появляется избыток предложения товара, а в тех сегментах, где есть государственная собственность и централизованное управление – неизменно будет дефицит.

Теперь от теории вернёмся к истории.

Эксплуатационная длина железных дорог США, которые строились, частными компаниями без всякого участия государства в 2,7 раза превышает аналогичный параметр российских железных дорог. При этом грузооборот и объём погрузки железных дорог США сопоставим с аналогичными показателями РЖД. Таким образом, в условиях частной собственности инфраструктура развивается в той мере, в какой это требуется экономике и даже «с запасом». В условиях государственной собственности на инфраструктуру, мы постоянно слышим жалобы (в т.ч. и главным образом - собственника инфраструктуры) о недоразвитости инфраструктуры но не видим её развития.

И если мы не хотим, чтобы железнодорожная отрасль стала «узким звеном», лимитирующим элементом, который сдерживает экономическое развитие страны, то у отрасли – один выход: создавать условия для развития самостоятельно, используя традиционные для рыночной экономики механизмы.

Развитие железнодорожного транспорта требует решения следующих задач:

1. Допуск частного капитала в инфраструктуру.
2. Развития рынка тяги и соответственно, наличия конкурирующих частных компаний в сфере локомотивного хозяйства (пока ОАО «РЖД» выступает против этого).
3. Дерегулирования железнодорожных тарифов (инфраструктурной составляющей).

Разумеется, все три перечисленных пункта требуют определённых оговорок. Механизм привлечения инвестиций необходимо обсуждать, и пока в транспортной науке отсутствует консенсус о том какой вариант предпочтительнее – предложения С. Гуриева и Р. Питтмана о создании 3-4 вертикально-интегрированных компаний в европейской части России или предложенный «McKinsey & Company» и поддержанный РЖД с конкуренцией «за маршрут» только для тупиковых участков. До недавнего времени считалось, что европейская модель (т.е. модель, в которой есть компания – владелец инфраструктуры, по которой осуществляют перевозки различные конкурирующие друг с другом операторы или собственники вагонов и локомотивов) предпочтительнее, т.к. несмотря на плохие стимулы к инвестициям модель обладает большей степенью защиты от монопольных злоупотреблений перевозчика. Сегодня мы видим, что «плохие стимулы к инвестированию» - это отнюдь не второстепенный фактор. И если наличие частной собственности в сфере оперирования вагонным парком создало автономные механизмы, поддерживающие

инвестиции в подвижной состав, то сейчас перед отраслью стоит задача создания подобных институтов в сфере инфраструктуры и рынка локомотивной тяги.

Вероятное направление развития отрасли заключается в создании различных перевозчиков, являющихся собственниками, как инфраструктуры, так и подвижного состава. В этой модели перевозчики (а не операторы, как сегодня) с собственными локомотивами будут конкурировать друг с другом, в том числе на путях друг друга.

Кроме того, в рамках создания Единого экономического пространства Россия, Белоруссия и Казахстан договорились о том, что в 2015 году должен быть открыт взаимный доступ перевозчиков к железнодорожным национальным инфраструктурам и в июле этого года Президентом России подписан федеральный закон, ратифицирующий это соглашение (№ 173-ФЗ от 11.07.2011 г.). В перспективе возможно открытие сети РЖД для других иностранных перевозчиков. Таким образом, конкурировать российским перевозчикам придётся не только друг с другом, но и с иностранными коллегами. В этих условиях принципиально изменится конфигурация транспортного рынка. И если сегодня ОАО «РЖД» через регуляторов практически не допускает развития конкуренции на рынке тяги и, как следствие, не даёт возможности появления независимых перевозчиков со своими локомотивами (есть исключения, но они работают на очень ограниченном полигоне), то завтра российским операторам, не получившим навыков работы с частными локомотивами, придётся учиться конкурировать с иностранными перевозчиками. То есть независимые конкурирующие перевозчики конечно появятся, но будут ли это российские компании, или иностранные будет зависеть от того, в какие условия они будут поставлены регулятором. Более того, в условиях единого транспортного пространства регионы и страны начнут конкурировать между собой за размещение крупных производств. И возможность беспрепятственного и оперативного вывоза готовой продукции будет не последним фактором при выборе местонахождения новых производств. Да и те производства, которые расположены в России могут выбрать иностранных перевозчиков, если отечественные не обеспечат соответствующего уровня качества транспортного обслуживания.

Третьим важным элементом из перечисленного выше списка основных задач является дерегулирование железнодорожных грузовых тарифов. Точнее – их инфраструктурной составляющей (вагонная составляющая дерегулирована для всех частных вагонов, а с исчезновением инвентарного парка РЖД с августа 2011 г. практически все вагоны перешли в категорию частных).

Без свободного ценообразования на услуги инфраструктуры невозможно привлечение частного капитала. Инвестор захочет инвестировать в неё тогда, когда увидит, что может управлять доходами от её эксплуатации. На «популярных» и потому всегда забытых и перегруженных направлениях тарифы должны увеличиваться, что и будет сигналом к тому, что именно здесь необходимо развивать инфраструктуру: строить дополнительные главные пути, развивать станционную инфраструктуру. Архаичное, «доэкономическое» представление о «справедливых», «правильных» ценах, от которых экономическая наука отказалась ещё во время Адама Смита, ещё доминирует в транспортной экономической науке и в представлениях многих участников рынка, что иногда влияет на принимаемые решения. Особенно опасны подобные взгляды среди представителей регуляторов.

Кроме того, в условиях дефицита пропускных способностей инфраструктуры очень велик соблазн вместо выработки механизма её развития вернуться к советским, «плановым» методам управления отраслью. В последнее время всё чаще звучат голоса сторонников возвращения (в той или иной форме) к методам управления железными дорогами «хорошо зарекомендовавшими себя в советские годы». Так, несмотря на протесты частных компаний операторов выдвигаются идеи наделяния ОАО «РЖД» правом распоряжаться вагонами других собственников (с благой, казалось бы целью – минимизации порожних пробегов). Подобные идеи



поддерживаются частью транспортной науки, которая зачастую воспринимает "анархические" потребности рынка, как досадную помеху своим красивым математическим моделям.

Возможно, что продление сроков реформы до 2015 г., сделанное на заседании президиума правительства РФ 13 января 2011 г., позволит активизировать реформаторские действия по решению перечисленных задач.

## **Выводы**

### **(слайд 35)**

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1. Переход железнодорожной отрасли из состояния советского министерства в состояние рынка транспортных услуг пока незавершён; этот рынок пока деформирован высокой степенью государственного регулирования. Реформа оказалась половинчатой и осторожной. Возможно, что осторожность применительно к таким большим системам, как железнодорожный транспорт не является недостатком, но сегодня очевидно, что именно там, где была "осторожность", наблюдаются самые негативные результаты.

2. В сегменте оперирования вагонами была проведена либерализация, там появилась частная собственность, децентрализация принятия экономических решений, следствием чего стал рост инвестиций в приобретение вагонного парка, увеличение объёмов перевозок и бурное развитие этого сегмента. Вместе с тем, в сфере инфраструктуры железнодорожного транспорта сохраняются основные черты советского министерства - государственная собственность, негибкая административно-командная система управления, отсутствие экономических стимулов к развитию, и как следствие, катастрофическое отставание развития инфраструктуры от растущих объёмов перевозок и растущего вагонного парка, что приводит к повышенной загрузке пропускных и провозных мощностей и к тому, что неразвивающаяся инфраструктура становится тормозом промышленного роста

3. Основные проблемы функционирования железнодорожного транспорта сегодня обусловлены не столько реформами и демонополизацией, сколько недореформированием и незавершённостью проводимых реформ, а так же несистемностью отдельных решений (когда в одном сегменте уже действуют рыночные силы, а в соседнем – архаичное государственное регулирование);

4. Дальнейшее развитие железнодорожного транспорта должно заключаться в либерализации в недореформированных сегментах, реформировании формы собственности на инфраструктуру железнодорожного транспорта и формировании рынка железнодорожных грузовых перевозок и рынка тяги, как наиболее эффективного механизма балансирования спроса и предложения на транспортные услуги.