

РЕФОРМЫ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 629.46

Ф.И. Хусаинов,
кандидат экономических наук
E-mail: f-husainov@yandex.ru

Проблемы российских железных дорог через призму британского опыта

В статье рассмотрены предварительные итоги трёх этапов структурной реформы российских железных дорог и те проблемы, с которыми столкнулась отрасль сегодня. Показано, что в некоторых сегментах отрасли были проведены реформы, например, в сегменте оперирования вагонами была проведена либерализация тарифов, появилась частная собственность, следствием чего стал рост инвестиций в приобретение вагонного парка, увеличение объёмов перевозок. В других сегментах – в сфере инфраструктуры и локомотивного хозяйства сохраняется государственная собственность, и как следствие, стагнация и дефицит.

Исследована приватизация железных дорог в Великобритании, и её связь с ростом инвестиций и улучшением экономических показателей. Проанализированы два важнейших фактора реформ – форма собственности и степень государственного регулирования. Показано, что приватизация – условие необходимое, но недостаточное для достижения успешных результатов реформ. Не меньшее значение играет экономическая свобода, то есть отсутствие государственного вмешательства в работу отрасли.

железнодорожный транспорт, приватизация, инвестиции, государственное регулирование

F.I. Khusainov,
PhD (Econ.)
E-mail: f-husainov@yandex.ru

The problems of Russian railways through the prism of the British experience

The article displays preliminary results of the three phases of the Russian railways structural reform as well as the present problems that this transport branch has met. It is shown by the author, that in some segments of the industry the certain reforms have been implemented, e.g. in the operating cars segment tariff liberalization has been carried out, private property has come into existence which led to growth of investment in the acquisition of fleet, increase in volumes of traffic. In other segments – in the field of infrastructure and locomotive department state property is remaining and as its consequence - stagnation and deficiency.

Privatization of the railways in the UK and its connection with increase of investments and improvement of economic indicators are analyzed. The two critical factors of the reforms - ownership and degree of government regulation are examined. It is shown that privatization is an indispensable condition but not sufficient one to achieve successful results of the reforms. Economic freedom is not of a least importance, i.e. the absence of government intervention in the industry work.

railway transport, privatization, investments, government regulation

В 2010 году Правительство РФ приняло решение о включении в программу приватизации контрольных пакетов акций ряда дочерних обществ «РЖД», а после 2013 г., акций и самой компании ОАО «РЖД» (впрочем, только около 25 %). В этой связи проблема второй волны приватизации стала обсуждаемой темой в научных и экспертных кругах.

Когда речь заходит об изучении приватизации железнодорожного транспорта, то взоры исследователей мгновенно устремляются в сторону Великобритании. Конечно, история последних десятилетий знает гораздо более успешные истории приватизации железных дорог – в Канаде, Японии, Мексике и многих других странах. Но пример Британской приватизации особенно интересен, так как здесь, во-первых, наиболее ярко проявились как положительные, так и негативные результаты реформ, а, во-вторых, ряд выводов, которые можно сделать, анализируя эти реформы, могут оказаться чрезвычайно полезными для России.

Какие уроки сегодняшние российские железные дороги могут извлечь из опыта приватизации британских железных дорог? Чтобы ответить на этот вопрос, сначала рассмотрим предварительные итоги трёх этапов структурной реформы железнодорожного транспорта и те проблемы, с которыми столкнулась недореформированная отрасль на этом этапе, а затем рассмотрим, каким образом удалось подобные проблемы решить в Великобритании, и какие угрозы и риски возможны на этом пути.

Краткие итоги трёх этапов реформирования железнодорожного транспорта в России

В настоящее время на рынке предоставления грузовых вагонов для перевозок, помимо ОАО «РЖД» и его дочерних компаний, действует множество операторских компаний, независимых от ОАО «РЖД». Мониторинг состояния рынка железнодорожных грузовых перевозок позволяет заметить, что доля холдинга ОАО «РЖД» (вместе с дочерними зависимыми обществами (ДЗО)) на рынке услуг по предоставлению вагонов устойчиво сокращается.

Если в начале 2000-х годов в собственности независимых компаний было чуть больше 20 % вагонного парка, в 2005-2006 примерно 30 %, в 2009 г. – 42 %, то в 2010 г. – уже примерно половина (49,5 %) подвижного состава.

Реализация Программы структурной реформы и последовательная политика на развитие конкуренции в сфере оперирования вагонами привели к бурному росту вагонного парка в приватном секторе. Если мы выделим из общего вагонного парка российской принадлежности парк независимых собственников и рассмотрим его динамику в сравнении с динамикой парка ОАО «РЖД» и ДЗО ОАО «РЖД» (включая вагоны ОАО «Первая грузовая компания» (ПГК) и ОАО «Вторая грузовая

компания» (ВГК)), то мы увидим, что основной прирост вагонного парка произошёл в сегменте независимых собственников (более, чем трёхкратный – с 161 тыс. вагонов в 2001 г. до более 500 тыс. ед. на начало 2011 г.). При этом парк вагонов холдинга ОАО «РЖД» (то есть, вагоны инвентарного парка ОАО «РЖД» плюс вагоны принадлежащих ему ДЗО) – сокращается. В целом парк вагонов российской принадлежности вырос с 800 тыс. ед. в 2001 г. до более 1 млн. ед. в 2008 г. и 1026,7 тыс. ед. к концу 2010 г. (рис. 1 и 2). Если из общего числа вычтем вагоны ОАО «РЖД» и его дочерних компаний (ПГК, ВГК), то получится, что частные независимые компании увеличили свой парк с 161 тыс. на 31.12.2001 г. до 508 тыс. единиц на

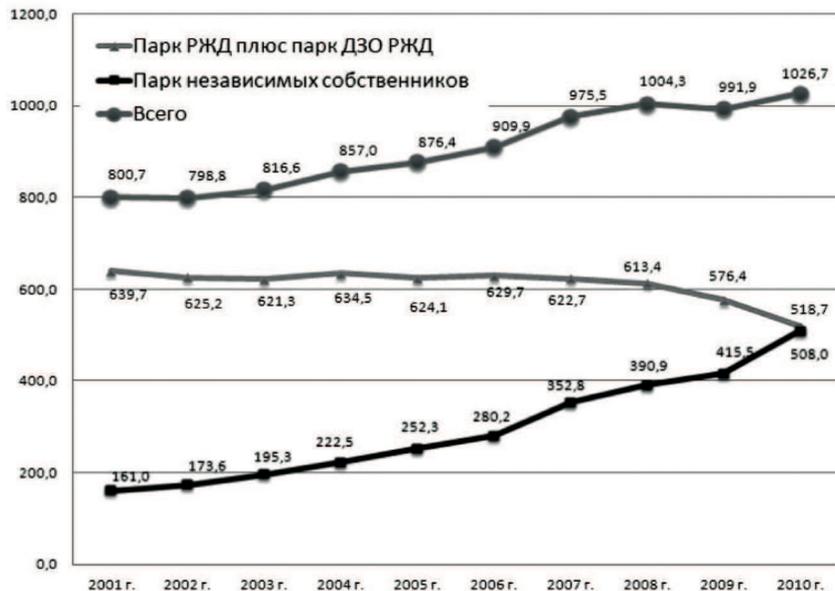


Рис. 1 Динамика парков российских вагонов различной принадлежности в 2001-2010 гг. (на конец года)

Источник: ОАО «РЖД» (www.rzd.ru)

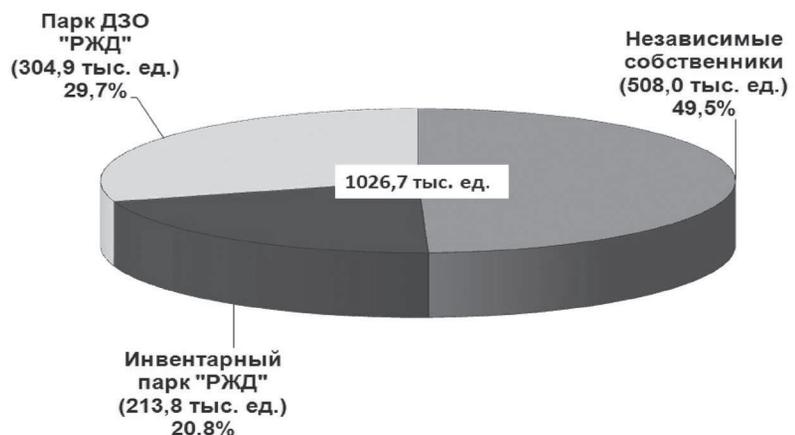


Рис. 2 Структура российского парка грузовых вагонов на 31.12.2010 г.

Источник: РЖД (Годовой отчёт ОАО «РЖД» за 2010 г.)

31.12. 2010 года и продолжают увеличивать его в 2011 г.

Важной тенденцией является постепенное укрупнение независимых операторских компаний. Общее количество собственников вагонов уменьшается, а доля крупных собственников – увеличивается.

Так, если мы примем за «крупных» тех операторов, которые владеют парком вагонов более 1000 единиц, то таких компаний на 01.01.2010 г было 87 и на них приходилось 67 % всего вагонного парка независимых собственников, а на 01.01.2011 г. – таких компаний было уже 98 и на них приходилось 74 % всего вагонного парка независимых собственников.

А если мы выделим из их числа «самых крупных», т.е. тех, кто владеет парком более 10 тыс. вагонов, то таких компаний на 01.01.2010 г было 2, их общий парк составлял чуть более 25 тыс. вагонов. На них приходилось 6% от вагонного парка независимых собственников. По состоянию на 01.01.2011 г. – таких компаний было уже 9, их общий парк составлял 139,8 тыс. единиц, и на их долю приходилось 27 % от вагонного парка независимых собственников.

Вероятно, процесс concentra-

ции на этом рынке продолжится. Вместе с тем прогнозы, активно высказываемые в прессе, о том, что через несколько лет останутся 4 крупных оператора, нам представляются ошибочными. Мелкие компании «закрывают» определённые сегменты рынка, удовлетворяют потребности небольших грузоотправителей, до которых у крупных компаний, что называется, «руки не доходят». Не потому, кстати, что крупные компании – такие злодеи. Просто для крупной компании издержки по привлечению дополнительного клиента с небольшим объёмом погрузки выше, чем в случае дополнительной погрузки одного вагона уже существующего крупного клиента. С учетом этих факторов, роль небольших операторов, работающих «в одной весовой категории» с небольшими грузоотправителями чрезвычайно важна.

Развитие инфраструктуры российских железных дорог отстаёт как от роста погрузки грузов и грузооборота, так и от роста вагонного парка. На фоне роста погрузки грузов (которая в 2010 г. на 14% превысила уровень 2001 г., а в докризисном 2007 г. это превышение составляло 27 %), грузооборота (в 2010 г. на 40 % выше

уровня 2001 г.) и парка российских вагонов (который в декабре 2010 г. превысил показатель декабря 2001 г. на 28 %), инфраструктура железнодорожного транспорта, остававшаяся государственной, наоборот – сокращалась. Так, с 1993 года 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. Актуальной проблемой в последние годы стал дефицит локомотивной тяги.

Наиболее сильно дефицит инфраструктуры выражен на восточной части полигона российских железных дорог (рис.3).

Таким образом, в той части железнодорожной отрасли, которая была затронута реформами, то есть, в сфере оперирования вагонными парками, куда был допущен частный капитал и где была либерализована система ценообразования – все последние 10 лет наблюдается бурный рост: растут инвестиции, увеличивается парк вагонов, растёт объём перевозок грузов, повышается качество транспортного обслуживания*. Кроме того, бла-



Рис. 3 Коэффициенты использования пропускных способностей на отдельных участках российских железных дорог

Источник: Материалы Международной конференции «Рынок транспортных услуг: взаимодействие и партнерство»

По крайней мере это отмечается по некоторым наиболее крупным грузоотправителям и грузополучателям.

годаря конкуренции, во многих сегментах, в которых нет дефицита вагонов, снижаются тарифы (в сравнении с вагонной составляющей регулируемых провозных тарифов ОАО «РЖД»). А в сфере инфраструктуры и локомотивного хозяйства, до которых реформы пока не дошли, наблюдается стагнация, дефицит и отсутствие стимулов к развитию. Более подробно итоги трёх этапов реформ рассмотрены в работе [9].

Помимо того, что инфраструктура не развивается, есть и другие факторы повышенной её загрузки. Существенно изменились условия перевозок. Во-первых, на сети работает множество частных операторских компаний, которые самостоятельно выстраивают свою логистику и потому, зачастую их вагоны простаивают в ожидании заявки от грузоотправителя более доходного груза. А при заявках на подачу вагонов под менее доходный груз, операторы могут либо отказать, либо выставить такие условия, чтоб перевозка не была для них убыточной (что совершенно логично). Например, если вы хотите отправить груз куда-то в Среднюю Азию, откуда нечем загрузить порожний пробег, то тариф может быть на 70-80% выше, чем аналогичная перевозка по тем направлениям, где есть более высокая вероятность загрузки при возврате вагонов.

Не только увеличение вагонного парка повысило загрузку инфраструктуры. Изменилась география перевозок. Удалённые порты Дальнего Востока стали привлекательнее «ближних» портов Черноморского бассейна, усиленные экспортной ориентации сырьевых производств привело к росту средней дальности перевозок грузов с уровня около 1000 км в 1990-е годы и 1195 км в 2000 г. до 1510 км в 2009 (в том числе, например, угля с 2000 по 2009 г. – с 1381 км до 2129 км или на 54 %), а как следствие, – и к росту порожнего пробега вагонов.

В результате действия всех этих факторов, дефицит пропускных способностей, а в последнее время и локомотивной тяги, стали главной проблемой работы отрасли.

В данной ситуации у перевозчика, как субъекта, ответственно-

го за обеспечение экономики страны в железнодорожных перевозках, велик соблазн вместо своей прямой задачи – развития инфраструктуры, усиления провозных и пропускных способностей сети железных дорог, – начать «считать деньги в чужом кармане» – искать, где операторы используют свой подвижной состав не так эффективно, как перевозчику хотелось бы. Это тупиковое направление. Отобрать вагоны у собственников и вернуться к советской модели управления вагонными парками уже невозможно. А попытка создания пула собственников «сверху» приведёт к неразрешимым противоречиям между участниками такого пула.

Все мероприятия, направленные только на повышение эффективности управления вагонными парками (см., например, статью автора в «БТИ» № 12 за 2010 г.), конечно необходимы, но дадут лишь краткосрочный эффект. И если у государства нет лишних двух триллионов рублей на развитие железнодорожной инфраструктуры, а мы не хотим, чтобы железнодорожная отрасль стала «узким звеном», лимитирующим элементом, который сдерживает экономическое развитие страны, то у отрасли – один выход: создавать условия для её самостоятельного развития, используя традиционные для рыночной экономики механизмы. С точки зрения долгосрочной перспективы, именно создание экономических механизмов развития инфраструктуры без необходимости постоянного обращения к средствам государственного бюджета является правильным путем развития. Обоснованность такого подхода подтверждается тем фактом, что все страны с частной собственностью на инфраструктуру имеют достаточные резервы провозных и пропускных мощностей.

Проблемы «четвёртого этапа» реформ

Развитие железнодорожного транспорта на новом этапе, требует решения следующих задач:

1. Допуска частного капитала в инфраструктуру.
2. Развития рынка тяги и, соот-

ветственно, наличия конкурирующих частных компаний в сфере локомотивного хозяйства.

3. Дерегулирования железнодорожных тарифов (инфраструктурной составляющей).

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? Венгерский экономист Янош Корнай в своей «культовой» книге, посвящённой плановой экономике, – «Дефицит», – показал, что дефицит является неустранимым атрибутом любого централизованного управления, а избыток, вероятно, является непременным 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, непременно будет дефицит.

Эксплуатационная длина железных дорог США, которые строились, частными компаниями без 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 ОАО «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 том числе, и главным образом – владельца инфраструктуры) о недоразвитости инфраструктуры, но не видим её развития. Если инфраструктура не может разви-

ваться за счёт государственных средств, то необходим механизм, который позволяет развивать инфраструктуру без привлечения средств государственного бюджета. Пример США интересен тем, что это страна с развитой инфраструктурой, которая построена силами частных компаний, без участия государства (кроме одной линии, принадлежащей «Amtrak» и используемой для пассажирских перевозок).

Разумеется, все три перечисленных выше пункта требуют определённых оговорок. Механизм привлечения инвестиций необходимо обсуждать, и пока в транспортной науке отсутствует консенсус о том какой вариант предпочтительнее – с конкуренцией «за маршрут» только для тупиковых участков (предложения «McKinsey & Company») или альтернативные предложения о создании 3-4 вертикально-интегрированных компаний в европейской части России (предложения Рассела Питмана и С.М. Гуриева).

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 механизмов 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 11.07.2011 г. Президентом России подписан федеральный закон, ратифицирующий это соглашение (№ 173-ФЗ). А в перспективе возможно открытие сети железных дорог ОАО «РЖД» и

для других иностранных перевозчиков. Таким образом, конкурировать российским перевозчикам придётся не только друг с другом, но и с иностранными коллегами.

Пока институт перевозчиков не получил в России развития. Существует практика нескольких компаний по оперированию собственными поездными формированиями, имеющая основные признаки перевозочной деятельности, но без некоторых ключевых функций, присущих перевозчику – в частности, эти компании не являются стороной договора перевозки. Но эти компании работают на очень ограниченном полигоне и объём перевозок на этом полигоне относительно невелик.

И если сегодня ОАО «РЖД» через регуляторов практически не допускает развития конкуренции на рынке тяги и, как следствие, не даёт возможности появления независимых перевозчиков в грузовом движении со своими локомотивами, то завтра российским операторам, не получившим навыков работы с частными локомотивами, не отработавшим технологию взаимодействия между собственником локомотивов и владельцем инфраструктуры, – 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, как скоро регулятор осуществит либерализацию рынка тяги.

Третьим важным элементом из перечисленного выше списка основных задач является дерегулирование железнодорожных грузовых тарифов. Точнее – их инфраструктурной составляющей.

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 загруженных направлениях тарифы должны увеличиваться, что и будет сигналом к тому, что именно здесь необходимо развивать инфраструктуру: строить дополнительные главные пути, развивать станционную инфраструктуру.

Одной из целей, заявленных в программе реформ было «снижение совокупных народнохозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом», то есть, 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. Учитывая дефицит вагонов, свидетельствующий о неудовлетворённом платёжеспособном спросе, можно ожидать, что в краткосрочной перспективе цены на перевозки возрастут, до тех пор, пока в результате действия рыночных механизмов не увеличится предложение (то есть, 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 в последние 10 лет. Сначала рост тарифов (вагонной составляющей), 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 вагонная составляющая регулируемых тарифов ОАО «РЖД».

Самым первым сегментом транспортного рынка, в котором были запущены рыночные механизмы, стала перевозка нефтеналивных грузов. И именно здесь к сегодняшнему дню сформировался нормальный, относительно конкурентный (насколько это возможно в олигопольной отрасли) рынок, «правильно» реагирующий на ценовые сигналы и изменения соотношения спроса и предложения.

Заметим, что благодаря частным инвестициям вагоностроительная отрасль, которая к концу 1990-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. 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., в 2009 – 23,4 тыс. ед., а в 2010 – 49,9 тыс. единиц (см. рис. 4). Здесь важно отметить, что рост вагоностроительной промышленности стал следствием развития частной собственности, либерализации вагонной составляющей тарифов и конкуренции на транспортном рынке, а отнюдь не следствием государственных инвестиций. Таким образом, стандартный набор институтов позволил сформировать в этой сфере развивающийся рынок.

Часто цитируют фразу К. Бендукидзе, который сказал: «Для того, чтобы реформы удались, они должны быть спонтанными, половинчатыми и непоследовательными. Потому что, пока вы будете продумывать план последовательных реформ, поезд уйдет. И ничего вы не сделаете». С этой точки зрения, даже то, что удалось сделать – можно оценить положительно, потому что бурное увеличение частного вагонного парка в 2001 – 2008 гг. позволило как-то обеспечить вывоз продукции растущей российской промышленности. Но рост вагонного парка «упёрся в потолок» – в не растущую, стагнирующую, сокращающую инфраструктуру. Железнодорожная инфраструктура (включая локомотивное хозяйство) сегодня – это сфера, в которой пока нет рыночных механизмов, и в которой главным словом является слово «дефицит». Дефицит пропускных способностей, дефицит локомотивной тяги. При этом, обычный для рынка **механизм решения проблемы дефицита ресурсов – свободное ценообразование** в инфраструктурном комплексе отрасли отсутствует.

Очевидно, что если отсутствует механизм сбалансирования спро-

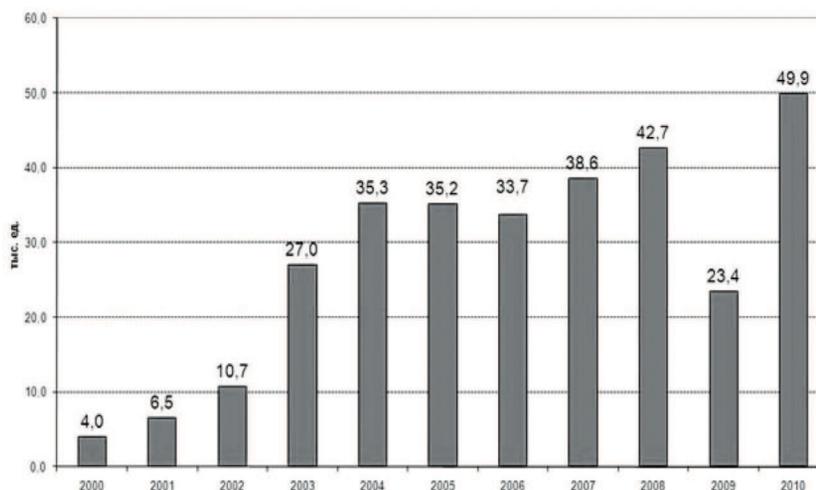


Рис. 4 Производство грузовых вагонов в России в 2000-2010 гг.

Источник: данные за 2000-2009 гг. – Росстат, за 2010 г. – ИА «INFO-Line»

са и предложения посредством свободной цены, то естественным следствием этого будет дефицит провозных мощностей (выражающийся в «брошенных» поездах, в загруженности станционной инфраструктуры отстаивающимися вагонами, в повышении коэффициентов использования пропускной способности до аномально высоких уровней), неоптимальное развитие и неравномерная загрузка инфраструктуры: с пробками на одних направлениях и малодоступными участками – на других.

Если государство не готово профинансировать инфраструктурные проекты за счёт государственного бюджета, то у отрасли один выход – начать формирование экономических институтов, позволяющих осуществлять частные инвестиции в развитие инфраструктуры в автономном режиме, то есть без участия государства. Это задача является главной на следующем этапе развития железнодорожного транспорта.

При этом очевидно, что никаких инвестиций ни в инфраструктуру, ни в приобретение локомотивов не произойдёт, пока здесь будет преобладать государственная собственность. Хотим мы того или нет, но по-видимому, единственным эффективным механизмом развития может быть радикальное реформирование формы и структуры собственности на инфраструктуру.

В транспортной науке и экспертном сообществе обсуждаются различные варианты подобно реформирования.

Часть операторов уже высказывалась о том, что они готовы инвестировать в отдельные проекты развития инфраструктуры, в том числе, путём уплаты дополнительной «инвестиционной» надбавки к тарифу, но не доверяют ОАО «РЖД», так как при подобной схеме у них не будет механизма проверки «туда или не туда» будут направлены инвестиционные средства, если ими будет распоряжаться само ОАО «РЖД».

Есть другая точка зрения. Часть операторов и собственников вагонов предлагает создание инвестиционного фонда, средства которого будут инвестироваться в конкретные участки инфраструктуры, и решения об инвестициях будут принимать те операторы, которые пользуются инфраструктурой на этих направлениях.

Третья точка зрения предполагает полную продажу инфраструктуры ОАО «РЖД» в руки инвесторов. При этом в рамках третьей точки зрения есть сторонники продажи инфраструктуры единым комплексом, а есть сторонники создания (по крайней мере, в европейской части России) нескольких конкурирующих собственников инфраструктуры.

Главный вопрос заключается в том, станет ли приватизация инфраструктуры (в той или иной форме) драйвером её развития? Приведёт ли реформирование формы и структуры собственности «РЖД» к росту инвестиций в эту сферу?

В контексте этой дискуссии представляется интересным изучение опыта приватизации и затем ренационализации британских железных дорог.

Приватизация железных дорог в Великобритании

Британские железные дороги, которые с момента их создания были частными, после окончания второй мировой войны были в несколько этапов национализированы (полностью это произошло к 1947 – 1948 гг.). Однако, находясь в государственной собственности, железные дороги демонстрировали снижение объемов грузоперевозок и отсутствие роста пассажирских, снижение доли рынка, а низкий уровень сервиса был объектом для издевок английских юмористов.

Во время массовой приватизации второй половины 1980-х, проводимой правительством консерваторов во главе с Маргарет Тэтчер были приватизированы многие отрасли, но до железных дорог очередь не дошла. Однако, уже следующий лидер консерваторов, Джон Мэйджор, во время компании по выборам Палаты общин британского парламента 1992 г. объявил, что железные дороги будут приватизированы.

В ноябре 1993 года в Великобритании был принят закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которым с 1 апреля 1994 года Британские Железные дороги (компания «British Rail») как единое целое прекратили свое существование. На месте единой и единственной «British Rail» появилась масса частных компаний. Была образована компания «Railtrack», владеющая инфраструктурой железных дорог (железнодорожными путями, станциями, системами СЦБ и связи, искусственными сооружениями), но не занимающаяся их эксплуатацией. Функции эксплуатации, включая менеджмент (время поездок, графики движения) выполняют эксплуатационные компании, получающие франшизы на 5-7 лет [8]. После приватизации на сети начали работать 26 пассажирских и 6 грузовых компаний-операторов подвижного состава, а также 11 компаний, занимающихся ремонтом и текущим содержанием пути.

Были проданы компания «Rail Express Systems» (предоставлявшая услуги железнодорожного транспорта для почтового управления Великобритании) и «Red Star» (оказывавшая розничные услуги по доставке посылок с использованием свободных мест на междугородных пассажирских поездах). Были также приватизированы все депо крупного ремонта, которые конкурируют между собой, предоставляя услуги по ремонту компаниям – операторам подвижного состава [3]. В дополнение созданы две государственные структуры: ведомство по выдаче франшиз (OPRAF) и ведомство железнодорожного распорядителя.

Ведомство по выдаче франшиз (его возглавляет Управляющий по франчайзингу) занимается не только выдачей франшиз, но и предоставляет субсидии, необходимые для пассажирских перевозок. Ведомство железнодорожного распорядителя (его возглавляет Управляющий по вопросам железнодорожного регулирования) должно содействовать развитию свободной конкуренции и предотвращать действия, противоречащие ее принципам, защищать интересы потребителей услуг железных дорог и компаний, осуществляющих железнодорожные перевозки. Все конфликты, которые потенциально могут возникнуть между «Railtrack» и эксплуатационными компаниями, – относятся к ведению Управляющего по вопросам железнодорожного регулирования [7].

Особо следует коснуться вопроса организации торгов за франшизу на пассажирские перевозки. Пассажирские перевозки в Великобритании имеют гораздо большее значение, чем грузовые (до приватизации они давали 80 % всех доходов). Как и в подавляющем большинстве других стран, в Великобритании пассажирские перевозки были убыточными и субсидировались государством. С самого начала правительство ориентировалось на то, что приватизация должна привести к улучшению качества и снижению цены услуг, предоставляемых населению. Поэтому в результате приватизации нельзя было ни допустить сокращения величины предложения транспортных услуг, ни увеличить

тариф за проезд. Из этого следовало, что правительству придется субсидировать пассажирские перевозки, используя для этого средства налогоплательщиков. В результате обсуждения этой проблемы родилась идея использовать несколько модифицированную модель торгов за франшизу, так называемый «обратный тендер», при котором основным критерием для определения победителя торгов была минимальная запрашиваемая субсидия. Торги за франшизу – это примерный аналог «конкуренции за маршрут», предусмотренной «Целевой моделью рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2015 г.», одобренной Правительством РФ.

Разделение Британских железных дорог более чем на 70 отдельных коммерческих компаний некоторыми экономистами подвергалось критике, в том числе, и за то, что подобная приватизация может оказаться экономически неэффективной. Однако, на практике финансовые показатели отрасли кардинально улучшились, государственный бюджет пополнился, имели место значительные капитальные вложения в инфраструктуру, причем анализ показывает, что эти инвестиции не были бы возможны без приватизации и использования средств от продажи акций, а также кредитов частного сектора. После реализации программы реформ доля железнодорожного транспорта на рынке и объемы перевозок этим видом транспорта стали расти, производительность труда удвоилась.

Итоги Британской приватизации

Первый этап реформы – с 1996 по 2000 г. характеризовался следующими показателями: объем пассажирских перевозок увеличился к 2000 г. на 25 % в сравнении с 1996 г. (а в сравнении с 1994 – на 36 %). Профессор Джонатан Кови из Эдинбурга отмечает, что, пассажиропоток, возмозно, увеличился бы и без реформы, но, тем не менее «настолько впечатляющего прогресса раньше не было» [5].

Не только пассажиры вернулись на железные дороги. Операторы перевозят грузы, ранее никогда не транспортировавшиеся по железной дороге. Перевозки

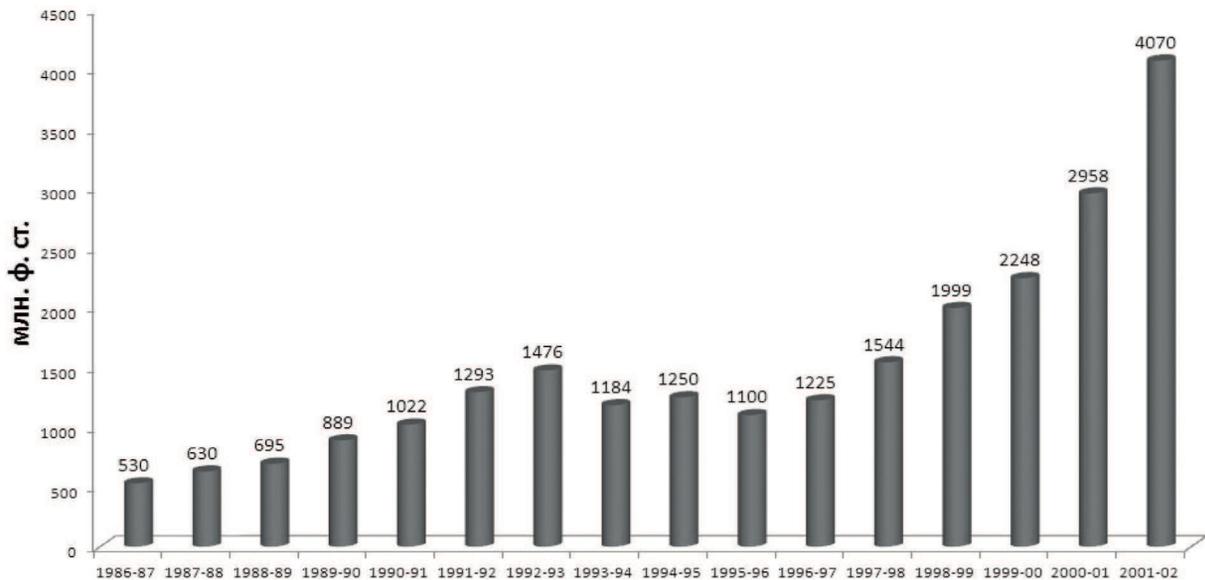


Рис. 5 Инвестиции в железнодорожную отрасль Великобритании

Источник: [4].

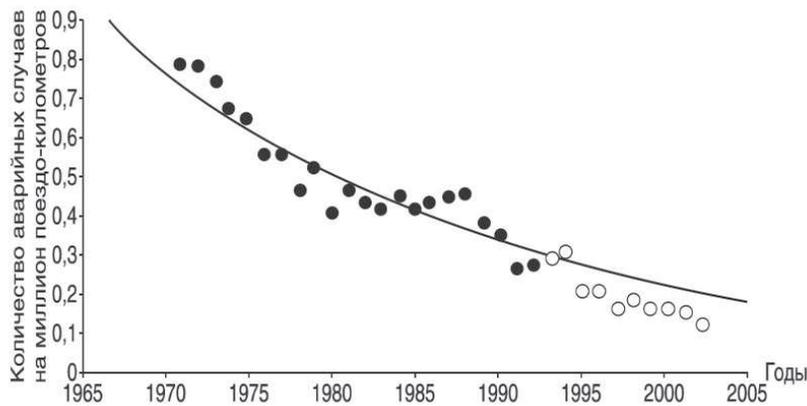


Рис. 6 Количество аварий на железных дорогах Великобритании в расчёте на 1 млн. поездо-км

Источник: РЖД-Партнёр. №16, 2008 г.

грузов в 2000 г. возросли на 22 % к 1996 г. (а к 1994 г. – на 42 %). В то время как с 1988 по 1994 г. объёмы перевозок снизились на 16 %. Число поездов выросло на 1300 в сутки (или на 12 %). Пунктуальность повысилась: число опозданий в 2000 г. сравнительно с 1996 г. уменьшилось на 40 %. Грузооборот увеличился (сравнительно с 1996 г.) на 39 % и достиг 44,2 млрд. т-км.

Возросший объём работы требовал увеличенных инвестиций. За несколько лет после приватизации инвестиции частного сектора удвоились и превысили 2 млн. ф. ст. Эти инвестиции намного превышают уровень капитальных вложений государственных британских железных дорог.

Британский учёный-транспортник С. Беннет отмечал, что в эти годы «частный сектор вкладывал в развитие железных дорог инвестиции, невозможные со стороны государства в предшествующие приватизации четыре десятилетия» [1].

На британском рынке железнодорожных перевозок активно работают иностранные компании. Ряд перевозчиков принадлежит французским, датским, гонконгским компаниям. Железные дороги Германии являются владельцем одного из крупнейших британских перевозчиков и планируют приобрести франшизы на пассажирские перевозки.

В 1997-98 гг. произошло несколько крупных аварий, и часть

прессы сделала вывод, что это следствие приватизации. Но проведённые исследования показали, что общее количество аварий на поездо-км снизилось в 2,5-2,8 раза: с 0,45-0,50 случаев на миллион поездо-км в 1980-1990 гг. до 0,18 в 2000 г. и продолжало снижаться в дальнейшем.

Вот что пишут о результатах приватизации в Великобритании авторы фундаментальной коллективной монографии о приватизации, изданной ИНИОН РАН: «Несмотря на многочисленные прогнозы, конкуренция среди франчайзинговых компаний, осуществляющих пассажирские перевозки, достаточно жёсткая, так что общий объём субсидий оказался значительно меньше, чем раньше выделялся для «Бритиш рэйл». (...) Так же, как и другие предприятия общественного пользования, приватизированный железнодорожный транспорт демонстрирует способность к повышению качества предоставляемых услуг» [6].

Правительство Великобритании было готово предоставить более значительные средства, однако конкуренция между участниками торгов за получение франшизы привела к уменьшению запрашиваемых субсидий. К 2003 г. объём ежегодных государственных дотаций для поддержки первых семи франчайзинговых компаний составил лишь одну треть от средств, потребовавшихся «British Rail» в последний год её деятельности.

Казалось бы, итоги первого этапа реформ английских железных дорог позволяют сделать безоговорочный вывод об успехе приватизации. Однако основная цель – выход на безубыточную работу достигнута не была. Кроме того, наличие большого количества игроков, появившихся в результате реформ, сильно усложнило и запутало процесс принятия решений.

«Railtrack» так и не стала полностью частной компанией в полном смысле этого слова. На неё было наложено множество ограничений и запретов. Британским законодательством было предусмотрено государственное вмешательство во всех случаях, «когда со стороны компании будет проявляться стремление получить сверхприбыль от инвестиций или отказаться от проектов развития без достаточно обоснованных причин». Компания принуждалась государством к осуществлению инвестиционных проектов, которые акционеры не находили привлекательными и наоборот – не имела возможностей отказаться от убыточных направлений. Возможности манёвра при принятии инвестиционных решений были ограничены: компании, не позволили закрыть линию Лондон-Манчестер-Глазго на ремонт, когда её руководители приняли такое решение. «Railtrack» получи-

ла монопольные права на услуги по предоставлению рельсов операторам – перевозчикам. Это подкреплялось субсидиями, которые, снижая стоимость услуг «Railtrack», уничтожали стимулы к строительству альтернативных частных линий, способных составить конкуренцию монополисту. На «Railtrack» распространялась изощёренная система различных государственных премий и штрафов, призванных изменить её стимулы, направив усилия менеджмента не на максимизацию прибыли, а на соблюдение разных технических и статистических критериев [2].

В результате «Railtrack» так и не стала прибыльной компанией, хотя сумма убытков (около 1,2 млрд. ф.ст. в год) уменьшилась по сравнению с временами нахождения в государственной собственности (от 1,5 до 2,0 млрд. ф. ст. в год). Компания не смогла найти достаточно средств для поддержания инфраструктуры, но не могла и выйти из этой ситуации через сокращение части сети, например, через закрытие некоторых линии или через продажу их другой компании. В итоге, после нескольких серьёзных катастроф «Railtrack» стала исключительно непопулярной, и британское правительство прекратило её субсидирование, сохранив, однако, все

требования. Затем произошло неизбежное банкротство, однако активы Railtrack не достались кредиторам, и не были проданы с аукциона, а были переданы в собственность квазигосударственной «бесприбыльной корпорации без акционеров» «Network Rail» [2].

Таким образом, в марте 2002 г. Великобритания восстановила государственную собственность и субсидии на железнодорожную инфраструктуру, причём в общественном мнении укрепилось мнение, что крах «Railtrack» был вызван не государственным регулированием, а неспособностью рыночных сил управиться с железными дорогами.

Большинство британских экспертов считало, что причиной неудачи были не приватизация, а непоследовательность и половинчатость реформ. Подобная же точка зрения высказывалась и экономистами из других стран. Так, например, В. Кизилев писал: «для непредвзятого наблюдателя очевидно, что система, в которой жила «Railtrack», противоречит принципам свободного предпринимательства, и, пожалуй, даже больше, чем обычная государственная монополия, а значит, английский опыт не был даже попыткой приблизиться к нормальной модели существования отрасли, в своё время обеспечившей ей подлинный расцвет» [2].

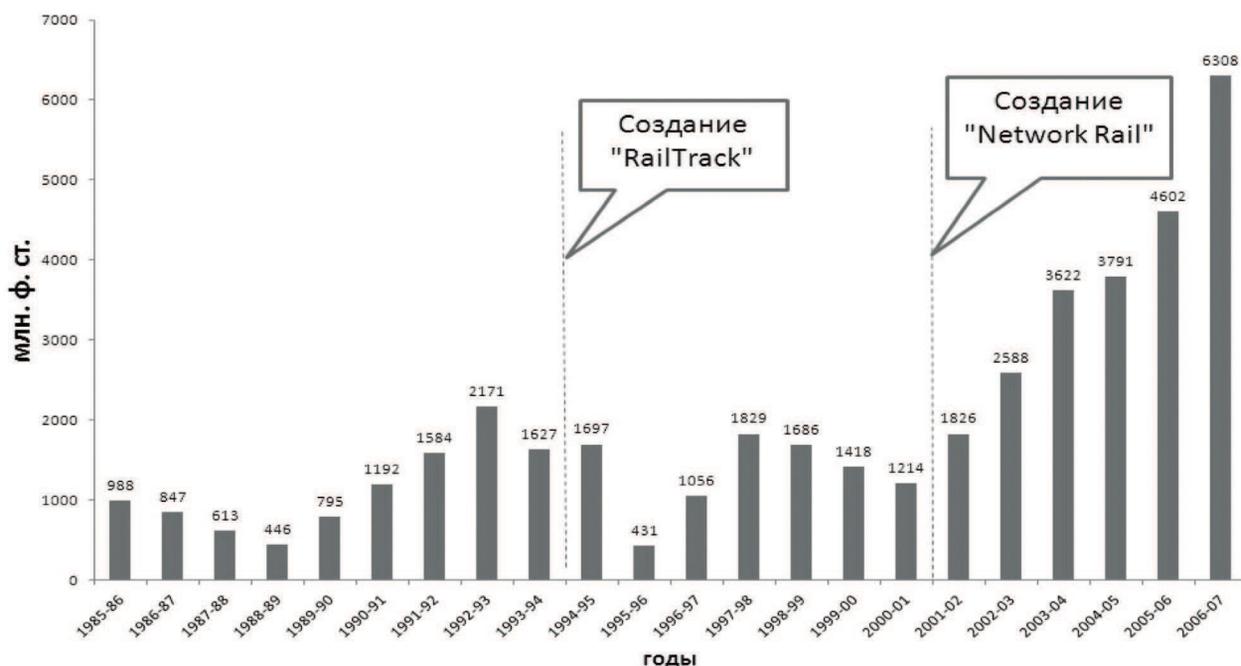


Рис. 7 Государственные субсидии железнодорожному транспорту Великобритании

Источник: [4]

При этом надо отметить, что дискуссии об оптимальной форме собственности (частная или государственная) касались только «Railtrack» – компании, владеющей инфраструктурой. То, что владельцы подвижного состава (операторы вагонов и локомотивов) должны быть частными компаниями, ни у кого не вызывало возражений.

Таким образом, причиной недостаточного успеха реформ (если можно так выразиться) стали не реформы и приватизация, а слишком высокая степень государственного регулирования отрасли.

Как говорит директор института Адама Смита доктор Эрмон Батлер, «Железные дороги были приватизированы в 1994-м, к 1999-му году опоздания поездов сократились почти вдвое, в 91% случаев они приходили вовремя. Сейчас дороги возвращаются под контроль государства, поезда опять стали опаздывать, расписанию они соответствуют только в 82 % случаев. После приватизации инфраструктурная компания «Railtrack» получала государственные субсидии в объёме 1,2 млрд. фунтов. Её наследник, назначенная государством компания «Network Rail», каждый год поглощает больше 4 млрд. фунтов. В конечном итоге «Network Rail» опять станет частной. Люди работают более эффективно, когда боятся потерять собственные деньги»[5].

В настоящее время в Великобритании рассматривают сценарий ещё одной попытки приватизации железных дорог, но уже без повторения совершенных ошибок.

Выводы

Подводя итог, можно сделать вывод, что переход отечественной железнодорожной отрасли из состояния советского министерства в состояние рынка транспортных услуг пока незавершён. 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. В сегменте оперирования вагонами была проведена либерализация тарифов, 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. В сфере инфраструктуры железнодорожного транспорта сохраняются основные черты советского министерства – государственная собственность (при формально – акционерной форме), 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. Это приводит к повышенной загрузке пропускных мощностей и к тому, что неразвивающаяся инфраструктура становится тормозом промышленного роста.

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

Какие выводы для России можно извлечь из анализа приватизации железных дорог Великобритании?

Анализ британских реформ позволяет выделить два важнейших аспекта преобразований – форма собственности и степень государственного регулирования.

Отказ от государственной формы собственности (приватизация) привёл к улучшению как эксплуатационных показателей (грузооборот, пассажирооборот, погрузка), так и экономических. Главным из экономических успехов приватизации стал бурный рост инвестиций, как в подвижной состав, так и в инфраструктуру.

Вместе с тем, высокая степень государственного контроля за отраслью не позволила британским железным дорогам развиваться

эффективно. Это представляет собой яркий контраст с американскими железными дорогами, которые после «Акта Стаггерса» начали бурно и эффективно развиваться именно благодаря отказу от государственного контроля за отраслью.

Таким образом, реформа Британских железных дорог продемонстрировала, что приватизация – условие необходимое, но недостаточное для достижения успешных результатов реформ. Не меньшее значение играет экономическая свобода, то есть, отсутствие государственного вмешательства в работу отрасли.

Литература

1. Беннет С. Некоторые оценки британской модели приватизации // Железные дороги мира. – 2000. – №12. – С.5-11.
2. Кизилов В. Либерализация транспорта // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика – Челябинск, Социум, 2004. – С.92-108. [http://prompolit.ru/96445]
3. Мелитт Б. Режим эксплуатации на железных дорогах Великобритании после приватизации // Железные дороги мира. 1998.- №9. –С.15-19.
4. Мировой опыт реформирования железных дорог / Саакян Ю.З. и др. – М.: ИПЕМ, 2008. – 276 с.
5. Нежинская А. Шекспировские страсти британской реформы // РЖД-Партнёр. – 2007. – № 12. – С. 18-20.
6. Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности /отв. ред. В.А. Виноградов; Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН – М.: Наука, 2006. – 854 с.
7. Реорганизация и приватизация Британских железных дорог – М.: ЦНИИТЭИ МПС, 1995. –51 с.
8. Хасс-Клау К. Приватизация автобусного и железнодорожного транспорта Великобритании // Железные дороги мира. 1996. –№2.-С.12-15.
9. Хусаинов Ф.И*. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. – 2011. – № 4. – С. 8-14. (начало); № 5. – С.2-11 (окончание) [доступно на сайте <http://f-husainov.narod.ru>].

* Все статьи автора можно прочитать на сайте <http://f-husainov.narod.ru>; высказать своё мнение можно в блоге автора <http://f-husainov.livejournal.com>