

*Фарид Хусаинов*

ПОЧЕМУ У АНГЛИИ НЕ ПОЛУЧИЛОСЬ?

Когда речь заходит о приватизации железнодорожного транспорта, взоры исследователей сразу же устремляются в сторону Великобритании. Конечно, история последних десятилетий знает примеры такой приватизации гораздо более успешные — в Канаде, Японии, Мексике и многих других странах. Но случай Британии особенно интересен, так как здесь оказались наиболее ярко проявлены как положительные, так и отрицательные последствия реформ, и потому их анализ может оказаться чрезвычайно полезным для России. Собственно один из главных вопросов, на который такой анализ должен дать ответ, — станет ли приватизация инфраструктуры (в той или иной форме) драйвером ее развития? Приведет ли такая реформа к росту инвестиций в отрасль?

Приватизация железных дорог

Британские железные дороги, всегда остававшиеся частными, после окончания Второй мировой войны были в несколько этапов национализированы (полностью процесс завершился к 1948 г.). Однако это привело к падению объемов грузоперевозок и прекращению роста пассажирских перевозок, снижению доли рынка, а низкий уровень сервиса на железной дороге стал излюбленной темой английских юмористов.

Массовая приватизация во второй половине 1980-х, проведенная правительством консерваторов во главе с Маргарет Тэтчер, затронула многие отрасли. В частности, предприятиям-монополистам было предписано открыть доступ к трубопроводам и телекоммуникационным сетям сторонним компаниям, чтобы те имели возможность предлагать потребителям собственные услуги, но до железных дорог руки у правительства тогда не дошли. Однако следующий лидер консерваторов — Джон Мейджор в ходе своей предвыборной кампании объявил, что железные дороги будут приватизированы.

Разрабатывая схему приватизации, правительство исходило из той же логики, какой придерживалось при реформировании других отраслей — внедрение и усиление конкуренции везде, где это возможно.

Наиболее важными пунктами программы были следующие: разукрупнение железных дорог, то есть выделение возможно большего числа структурных единиц с самостоятельной финансовой и бухгалтерской отчетностью и последующая их приватизация.

5 ноября 1993 года в Великобритании был принят Закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которым с 1 апреля 1994 года Британские железные дороги (British Rail) как единое целое прекратили свое существование. Вместо них была учреждена компания Railtrack, владеющая инфраструктурой (путями, станциями, системами сигнализации, блокировки и связи, искусственными сооружениями), но не занимающаяся эксплуатацией подвижного состава. В 1996 году Railtrack была приватизирована, но, как и прежде, подлежала государственному ре-

гулированию. Компания отвечала за инвестиции в инфраструктуру, безопасность движения, диспетчеризацию и сигнализацию. Были выделены компании, занимающиеся ремонтом пути, с которыми собственник инфраструктуры — Railtrack заключала контракты. Эксплуатация сети, включая менеджмент (время поездок, графики движения), передавалась эксплуатационным компаниям, получающим франшизы на 5—7 лет¹. В результате после приватизации появилось 26 пассажирских и 6 грузовых компаний-операторов (или эксплуатационных компаний), владеющих подвижным составом (вагонами и локомотивами), а также 11 компаний, занимающихся ремонтом и текущим содержанием пути. Были проданы компания Rail Express Systems (почтовые железнодорожные перевозки) и Red Star (доставка посылок с использованием свободных пассажирских мест), приватизированы все шесть депо крупного ремонта, которые теперь конкурируют между собой, предоставляя услуги по ремонту компаниям-операторам подвижного состава².

Появились также две новые государственные структуры: ведомство по выдаче франшиз (OPRAF) и ведомство железнодорожного распорядителя (The Rail Regulator). Первое занималось не только выдачей франшиз, но и предоставлением субсидий, необходимых для пассажирских перевозок. Второе должно было содействовать развитию свободной конкуренции (не допускать каких-либо действий, противоречащих рыночным принципам), а также «защищать интересы потребителей услуг железных дорог и компаний, осуществляющих железнодорожные перевозки». В функции The Rail Regulator также входило утверждение решений Railtrack о закрытии участков и железнодорожных станций. Регулятор также утверждал соглашения между эксплуатационными компаниями и собственником инфраструктуры о доступе к объектам последней. Все конфликты между Railtrack и операторами относились к ведению The Rail Regulator³.

Особо следует коснуться организации торгов за франшизу на пассажирские перевозки, которые в Великобритании имеют гораздо большее значение, чем грузовые (до приватизации они давали 80 % всех доходов). Как и в подавляющем большинстве других стран, они были убыточными и субсидировались государством. Правительство исходило из того, что приватизация не должна привести к сокращению предложения транспортных услуг и увеличению их стоимости. Из этого следовало, что субсидирование пассажирских перевозок за счет средств налогоплательщиков сохранится. Поле долгих обсуждений решено было использовать несколько модифицированную модель торгов за франшизу — так называемый обратный тендер, при котором побеждает тот, кто запрашивает минимальную субсидию⁴.

Первые итоги

Хотя такую схему приватизации, когда прежде единая система разделяется на 70 отдельных коммерческих компаний, многие экономисты критиковали, считая, что она не даст повышения экономической эффективности, поскольку теряется эффект масштаба и усложняется планирование, на практике финансовые показатели отрасли кардинально улучшились. Доля рынка и объемы перевозок

¹ Хасс-Клау К. Приватизация автобусного и железнодорожного транспорта Великобритании // Железные дороги мира. 1996. № 2. С. 12—15.

² Мелитт Б. Режим эксплуатации на железных дорогах Великобритании после приватизации // Железные дороги мира. 1998. № 9. С. 15—19.

³ Oppenheimer P., Moser N. Privatisation of railway transport in Britain // Modern railways. 1999. № 4. P. 168—169.

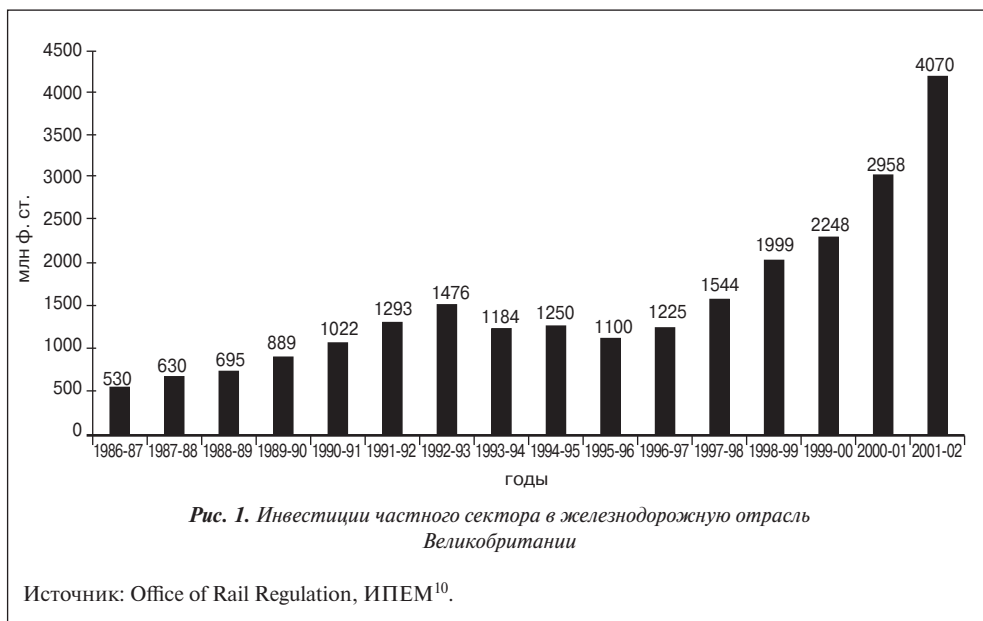
⁴ Хасс-Клау К. Приватизация автобусного и железнодорожного транспорта Великобритании // Железные дороги мира. 1996. № 2. С. 12—15.

стали расти, производительность труда после приватизации удвоилась, в инфраструктуру пошли инвестиции: средства, полученные от продажи акций, а также кредиты частного сектора⁵.

О результатах реформы (1996—2000 гг.) можно судить по следующим показателям. Объем пассажирских перевозок вырос к 2000 году на 25 % относительно 1996 года (а в сравнении с 1994 г. — на 36 %)⁶. Профессор Джонатан Кови из Школы инженерии и строительства Эдинбурга отмечает, что пассажиропоток, возможно, увеличился бы и без реформы, но «настолько впечатляющего прогресса не было бы»⁷.

Не только пассажиры вернулись на железные дороги. Перевозки грузов выросли к 2000 году на 22 % (а в сравнении с 1994 г. — на 42 %), при том что до реформы они устойчиво снижались (на 16 % с 1988 по 1994 г.). Операторы стали перевозить грузы, ранее никогда не транспортировавшиеся по железной дороге. Число поездов выросло на 1300 в сутки (или на 12 %), а число опозданий уменьшилось на 40 %. Грузооборот увеличился на 39 %⁸.

Чтобы обеспечить возросший объем перевозок, нужны были значительные капиталовложения. За три года инвестиции частного сектора удвоились и составили в 1999 году 2 млрд фунтов стерлингов, а к 2000 году достигли 2,9 млрд (рис. 1). С. Беннет отмечает, что после приватизации вклад частного сектора в развитие железных дорог значительно превышает уровень капитальных вложений времен государственных Британских железных дорог⁹.



⁵ Мак-Гилл Р. Перспективы финансирования проектов в области инфраструктуры // Железные дороги мира. 1997. № 5. С. 12—19.

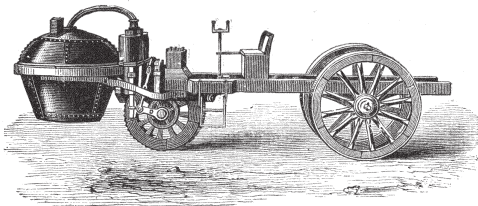
⁶ Хусаинов Ф. И. Демонопользация железнодорожного транспорта: теория и практика «британской модели» // Вестник транспорта. 2003. № 4. С. 30—38; Хусаинов Ф. И. Приватизация железных дорог в Великобритании // Экономика железных дорог. 2011. № 9. С. 83—90.

⁷ Цит по: Нежинская А. Шекспировские страсти британской реформы // РЖД-Партнер. 2007. № 12. С. 18—20.

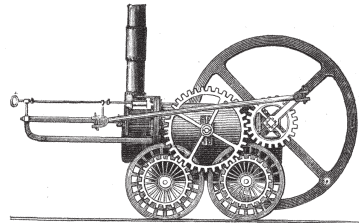
⁸ Беннет С. Некоторые оценки британской модели приватизации // Железные дороги мира. 2000. № 12. С. 5—11.

⁹ Беннет С. Там же.

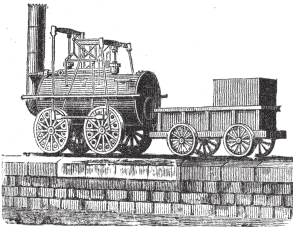
¹⁰ Саакян Ю. З., Трудов О. Г., Савчук В. Б. и др. Мировой опыт реформирования железных дорог. М.: ИПЕМ, 2008. 276 с.



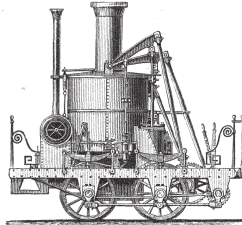
1. Тележка Кьюбо.



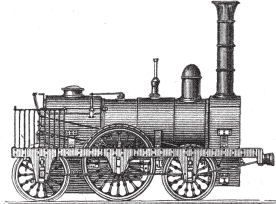
2. Паровоз Тревиттика (1804).



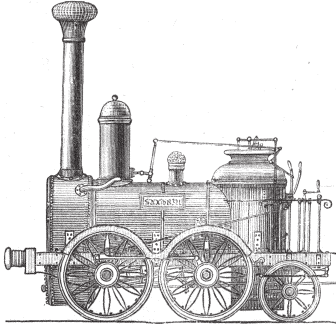
3. Паровоз Стефенсона (1825).



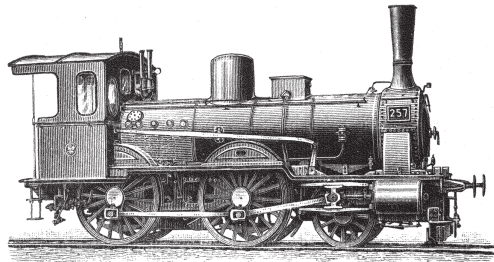
4. Американский паровоз „Atlantic“ (1832).



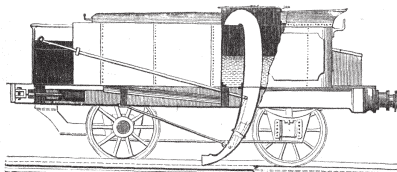
5. Первый появившийся в Германии паровоз „Adler“ (1855).



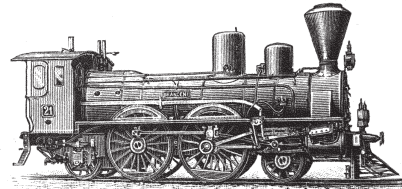
6. Первый построенный в Германии паровоз „Saxonia“ (1838).



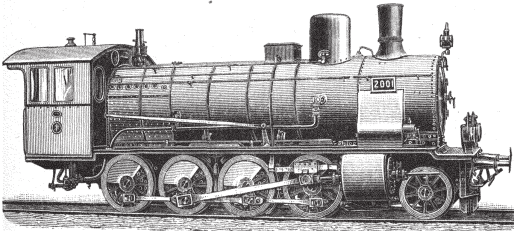
7. Пассажирский паровоз прусских государственных дорог.



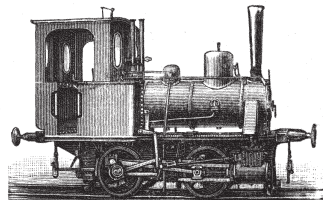
8. Тендер, питающийся водой на ходу поезда



9. Курьерский паровоз австрийских государственных дорог.



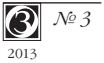
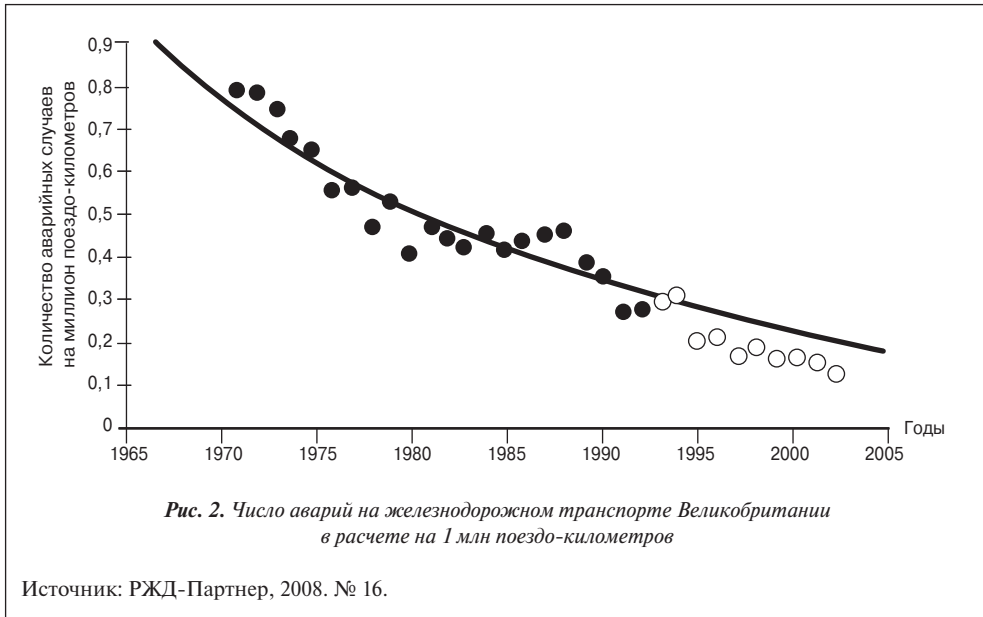
10. Пятиосный товарный паровоз, системы команд, прусских государственных дорог.



11. Двусный паровоз для узкоколейных и второстепенных жед. дор.

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—1998 годах произошло несколько крупных аварий, и зазвучали голоса, что это следствие приватизации. Однако анализ показал, что на самом деле аварийность снизилась в 2,5—2,8 раза: с 0,45—0,50 случаев на 1 млн поездо-километров в 1980—1990 годах до 0,18 в 2000 году и продолжает снижаться¹¹ (рис. 2).



Британские авторы отмечают и такие преимущества новой модели: при раздельном учете по видам деятельности финансовые операции сделались прозрачными, стало значительно легче следить за эффективностью расходующихся средств.

Вот как оценивают результаты приватизации авторы фундаментальной коллективной монографии из ИНИОН РАН: «Несмотря на многочисленные прогнозы, конкуренция среди франчайзинговых компаний, осуществляющих пассажирские перевозки, достаточно жесткая, так что общий объем субсидий оказался значительно меньше, чем раньше выделялся для «Бритиш рейл». <...> Так же как и другие предприятия общественного пользования, приватизированный железнодорожный транспорт демонстрирует способность к повышению качества предоставляемых услуг»¹². Действительно, к 2003 году объем ежегодных государственных дотаций для поддержки франчайзинговых компаний составил лишь треть от того, что было выделено «Бритиш рейл» в последний год ее существования.

¹¹ Нежинская А. Шекспировские страсти британской реформы // РЖД-Партнер. 2007. № 12. С. 18—20; Нежинская А. Реформа: британский путь // РЖД-Партнер. 2008. № 16; Хусаинов Ф. И. Железные дороги разные — предпосылки реформ одни // РЖД-Партнер. 2008. № 20. С. 20—24.

¹² Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности / отв. ред. В. А. Виноградов; Ин-т научн. информ. по обществ. наукам РАН. М.: Наука, 2006. 854 с.

Данные по восьми приватизированным маршрутам показывают, что на семи из них четкость организации перевозок повысилась в сравнении с доприватизационным уровнем, и все восемь продемонстрировали более высокую их надежность¹³.

Говоря об эффективности данной модели, английские специалисты как эталонный приводят пример зоны между аэропортом Гэтвик и Лондоном. Там пассажиров обслуживают несколько эксплуатационных компаний, и конкуренция между ними привела к заметному повышению качества обслуживания.

Что не получилось?

Казалось бы, итоги реформ британских железных дорог позволяют сделать однозначный вывод об успехе приватизации. Однако основная цель — выход на безубыточную работу — достигнута не была. Кроме того, наличие большого числа игроков, появившихся в результате реформ, сильно усложнило и запутало процесс принятия решений.

Компания Railtrack так и не стала частной в полном смысле этого слова. На нее было наложено множество ограничений и запретов. Британское законодательство предусматривает «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»¹⁴. Опираясь на этот закон, государство принуждало компанию реализовывать инвестиционные проекты, которые акционеры не находили привлекательными, и не позволяло ей отказываться от убыточных направлений. Возможности маневра у Railtrack также были ограничены: когда компания собралась закрыть на реконструкцию линию Лондон — Манчестер — Глазго, регулятор ей это запретил. Фактически ограничивая конкуренцию, государство уничтожало стимулы к развитию: поскольку компания обладала монопольным правом предоставлять услуги инфраструктуры операторам-перевозчикам, она не стремилась развивать сеть, к тому же Railtrack получала государственные субсидии, которые позволяли ей снижать цены на свои услуги, что лишало возможности других игроков строить альтернативные частные линии — им это было просто невыгодно.

На Railtrack распространялась изощренная система государственных премий и штрафов, цель которых — направить усилия менеджмента не на максимизацию прибыли, а на соблюдение разных технических и статистических критериев¹⁵.

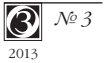
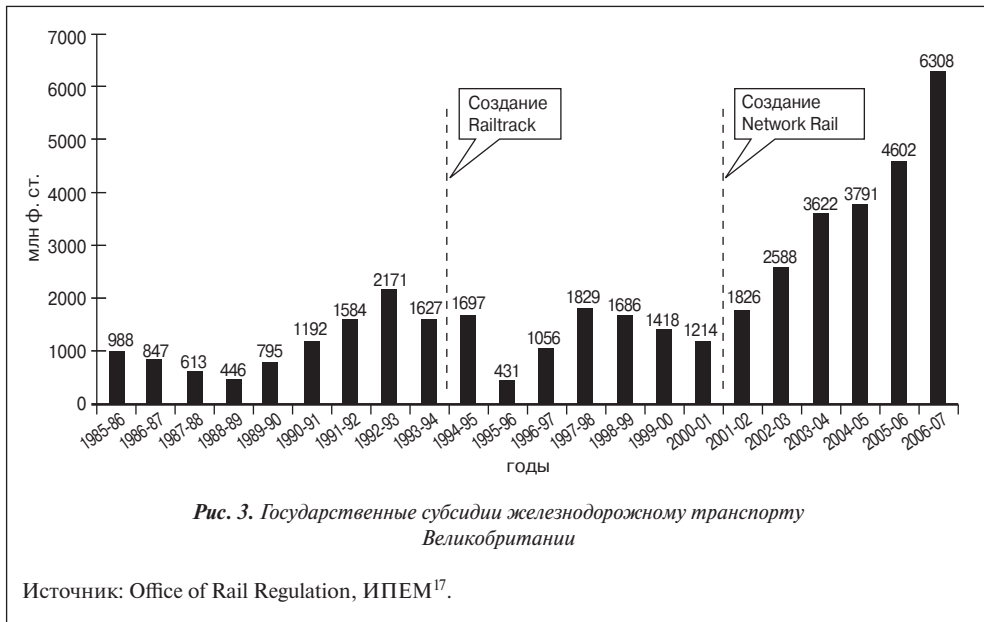
В результате Railtrack так и не стала прибыльной компанией, хотя и убытки (около 1,2 млрд ф. ст. в год) приносила меньшие, чем во времена государственных Британских железных дорог (от 1,5 до 2,0 млрд ф. ст.). Компания не нашла необходимых средств для поддержания инфраструктуры и не смогла выйти из этого тупика за счет сокращения части сети — например, закрытия некоторых линий или продажи их другой компании. В итоге после нескольких серьезных катастроф Railtrack стала исключительно непопулярной, и правительство прекратило ее субсидирование, сохранив, однако, все требования и ограничения. Произошло неизбежное банкротство, однако активы Railtrack не достались кре-

¹³ Веселовский С. Я. Приватизация Британских естественных монополий: принципы, особенности, постприватизационное регулирование // Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ. М.: ИНИОН РАН, 2000. С. 77—120.

¹⁴ Кизилов В. Либерализация транспорта // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика. Челябинск: Социум, 2004. С. 92—108 (<http://prompolit.ru/96445>).

¹⁵ Кизилов В. Там же.

диторам и не были проданы с аукциона, а перешли в собственность квазигосударственной «бесприбыльной корпорации без акционеров» (a company limited by guarantee) Network Rail¹⁶.



Таким образом в марте 2002 года были восстановлены государственная собственность на железнодорожную инфраструктуру и государственные субсидии, причем в обществе сложилось мнение, что крах Railtrack вызван не государственным регулированием, а неспособностью рыночных сил гармонизировать железнодорожную отрасль.

Большинство британских экспертов видят причину неудачи не в приватизации, а в непоследовательности и половинчатости реформ, то есть в слишком высокой степени государственного регулирования отрасли. Директор Института Адама Смита доктор Эрмон Батлер отмечал: «Железные дороги были приватизированы в 1994 г., к 1999 г. 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 среднем в объеме 1,2 млрд фунтов стерлингов в год. Ее преемник, назначенная государством компания Network Rail, каждый год поглощает больше 4 млрд фунтов. В итоге Network Rail опять станет частной. Люди работают более эффективно, когда боятся потерять собственные деньги»¹⁸. Этой точки зрения придерживаются и многие специалисты из других стран. Вот мнение российского экономиста Валерия Кизилова: «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 при-

¹⁶ Кизилов В. Либерализация транспорта // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика. Челябинск: Социум, 2004. С. 92—108 (<http://prompolit.ru/96445>).

¹⁷ Саакян Ю. З., Трудов О. Г., Савчук В. Б. и др. Мировой опыт реформирования железных дорог. М.: ИПЕМ, 2008. 276 с.

¹⁸ Цит. по: Нежинская А. Шекспировские страсти британской реформы // РЖД-Партнер. 2007. № 12. С. 18—20.

близиться к нормальной модели существования отрасли, в свое время обеспечившей ей подлинный расцвет»¹⁹.

Надо отметить, что дискуссии о том, какая форма собственности (частная или государственная) в железнодорожной отрасли оптимальна, касались только Railtrack — компании, владеющей инфраструктурой. То, что операторы — собственники подвижного состава (вагонов и локомотивов) — должны быть частными компаниями, ни у кого не вызывало сомнений.

В настоящее время в Великобритании обсуждается сценарий еще одной попытки приватизации железных дорог, уже с учетом совершенных ошибок.

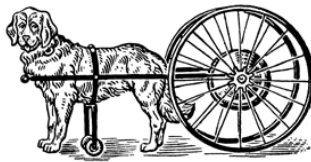
Подводя итог, можно обрисовать общую картину реформ следующим образом. Отказ от государственной формы собственности (приватизация) привел к улучшению как эксплуатационных (грузооборот, пассажирооборот, погрузка), так и экономических показателей, главное — к бурному росту инвестиций в подвижной состав и инфраструктуру.

Вместе с тем высокая степень государственного контроля не позволила британским железным дорогам развиваться эффективно. В этом отношении ярко контрастируют с британскими американские железные дороги, которые после «Акта Стаггерса» стали бурно развиваться именно благодаря отказу государства от контроля над отраслью²⁰.

Таким образом, опыт британских железных дорог продемонстрировал, что для успеха реформы приватизация — условие необходимое, но не достаточное. Не меньшее значение имеет экономическая свобода, то есть отсутствие государственного вмешательства в работу отрасли. Иначе возникает порочный круг: компанию приватизируют, ее эффективность растет, но тут ее работу начинают «корректировать» в сторону большей социальной направленности, эффективность начинает падать, из этого делается вывод, что компанию надо вернуть под государственное управление, падение эффективности делается критическим, вновь встает вопрос о приватизации.

Какой же урок Россия (да и не только она) может извлечь из британского опыта?

При проведении приватизации необходимо иметь в виду, что если в ее рамках преследуются цели вроде решения каких-то социальных или разного рода «государственных» задач, они неизбежно придут в противоречие с целями приватизации. *Иначе говоря, государственное регулирование может убить как раз те стимулы и экономические механизмы, ради которых и проводится приватизация.*



¹⁹ Кизилов В. Либерализация транспорта // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика. Челябинск: Социум, 2004. С. 92—108 (<http://prompolit.ru/96445>).

²⁰ О либерализации железных дорог США и «Акте Стаггерса» см. подробнее в работе: Хусаинов Ф. И. Либерализация тарифов и политика дерегулирования железнодорожного транспорта в США // Тарифы. 2012. № 6. С. 24—28 (http://f-husainov.narod.ru/tarify_6_2012.pdf).