

Реформа железнодорожного транспорта России: итоги и задачи

Ф. И. ХУСАИНОВ, канд. экон. наук, независимый эксперт



Результаты реформ, проводимых на железнодорожном транспорте, неоднозначны. С одной стороны, даже половинчатое внедрение рыночных механизмов привело к позитивным результатам: росту парка грузовых вагонов, объема погрузки, грузооборота, подъему в вагоностроении. С другой — реформа не затронула некоторые важные сферы, поэтому в них по-прежнему наблюдается стагнация и дефицит. Реформу можно будет признать состоявшейся, когда частные собственники в полной мере будут допущены и в другие сферы отрасли — в инфраструктуру и локомотивное хозяйство.

В 2011 г. исполнилось 10 лет «Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» (утвержденной 18.05.2001 г. Постановлением Правительства РФ № 384). Основные мероприятия программы были разбиты на три этапа; последний из них должен был завершиться в 2011 г., но 13 января 2011 г. Правительство РФ приняло решение пролонгировать период выполнения мероприятий реформы до 2015 г.

Юбилейная дата — хороший повод проанализировать результаты трех этапов реформы, выявить, в каких сегментах отрасли реформы привели к положительным результатам, к развитию конкуренции, к преодолению дефицита, а в каких положительных изменений не наблюдается, и подумать над задачами четвертого этапа.

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, множества других игроков рынка. Важнейшим элементом реформ, которые были начаты на железнодорожном транспорте в 1999–2001 гг., стала демополизация в сфере грузовых перевозок, появление и развитие здесь большого количества частных, независимых от МПС-РЖД компаний — операторов собственного подвижного состава.

Вагонный парк растет, инфраструктура сокращается

Напомню, что в 1999–2001 гг. на фоне начавшегося экономического роста острой проблемой для российской

промышленности стала катастрофическая нехватка вагонов. В 1999 г. МПС приобрело 1557 вагонов, в 2000 г. — 1000 вагонов, в 2001 г. — 104 (!), в 2002 г. — 1440, в 2003 г. — 3480. Вследствие дефицита подвижного состава предприятия-грузоотправители несли убытки и выплачивали неустойки за невыполнение контрактов. Казалось, что только начавшийся промышленный рост вот-вот будет остановлен из-за того, что просто нечем будет вывозить готовую продукцию.

Единственным выходом в этой ситуации была либерализация рынка предоставления вагонов, позволившая частным компаниям самостоятельно приобретать подвижной состав и предоставлять его под перевозку грузоотправителям. Уже в 2002 г. компании-операторы приобрели более 14 тыс. вагонов, т. е. в 10 раз больше, чем МПС

(1,4 тыс. вагонов), и в дальнейшем (с 2003 по 2010 г.) частные компании инвестировали в приобретение подвижного состава больше, чем МПС-РЖД. В 2003–2008 гг. увеличение вагонного парка операторских компаний соответствовало темпам роста объемов предъявляемого к перевозке груза; таким образом, обеспечивался прирост грузовой базы необходимым количеством вагонов. Можно сказать, что фактически рост объемов погрузки за эти годы стал возможен благодаря появлению частной собственности на грузовые вагоны и либерализации вагонной составляющей железнодорожных тарифов. В итоге общий парк вагонов вырос с 800 тыс. единиц в 2001 г. до 1026,7 тыс. единиц на 31.12.2010 г. (рис. 1).

Если мы выделим из общего вагонного парка российской принадлежности парк независимых собственников и рассмотрим его динамику в сравнении с динамикой суммарного парка РЖД и ДЗО РЖД (включая вагоны ПГК и ВГК), то увидим (рис. 2), что основной прирост вагонного парка — более чем трехкратный: со 161 тыс. вагонов в 2001 г. до 508 тыс. на конец 2010 г. — произошел именно в сегменте независимых собственников. При этом парк вагонов холдинга «РЖД» (т.е. вагоны

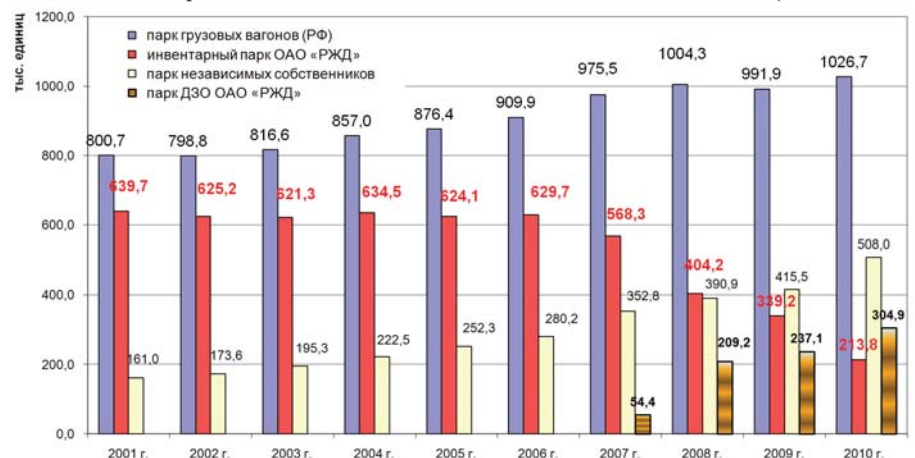


Рис. 1. Динамика парка грузовых вагонов российской принадлежности, в том числе парка ОАО «РЖД», парка ДЗО ОАО «РЖД» и парка частных вагонов независимых частных компаний (по состоянию на конец года).

Ист.: данные за 2007–2010 гг. — годовые отчеты ОАО «РЖД» (www.rzd.ru), данные за 2001–2006 гг. — Гурьев А. И. Из тупика. История одной реформы // СПб.: РЖД-Партнер, 2008 (со ссылкой «по данным РЖД»)

инвентарного парка РЖД плюс вагоны ДЗО) сокращается (рис. 2).

Общий парк российских вагонов в 2010 г. (несмотря на незначительное снижение в 2009 г.) превысил показатель 2001 г. на 28 %.

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 гг. в России производилось от 4 до 10 тыс. вагонов в год, то в предкризисном 2008 г. — 42,7 тыс. единиц, в 2009 г. — 23,4 тыс., а в 2010 г. — около 50 тыс. единиц. Здесь важно отметить, что рост вагоностроительной промышленности стал следствием отнюдь не государственных инвестиций, а развития частной собственности, либерализации вагонной составляющей тарифов и конкуренции на транспортном рынке.

При этом в сфере инфраструктуры и в сфере услуг локомотивной тяги никакой либерализации не произошло. На фоне роста погрузки грузов (объем которой в 2010 г. на 14 % превысил 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 на конец 2010 г. превысил показатель конца 2001 г. на 28 %) инфраструктура железнодорожного транспорта, остававшаяся государственной, наоборот сокращалась. Так, мощности инфраструктуры снижались начиная с 1993 г., в итоге к 2008 г. на 18 % сократилось общее количество железнодорожных станций, на 9 % — развернутая длина станционных путей, на 20 % — длина приемо-отправочных путей, на 20 % — длина сортировочных путей. Актуальной проблемой в последние годы стал дефицит локомотивной тяги.

Стандартный рыночный процесс

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 множество необоснованных ожиданий, что в ходе реформы тарифы на железнодорожные перевозки должны только снижаться. Но недофинан-

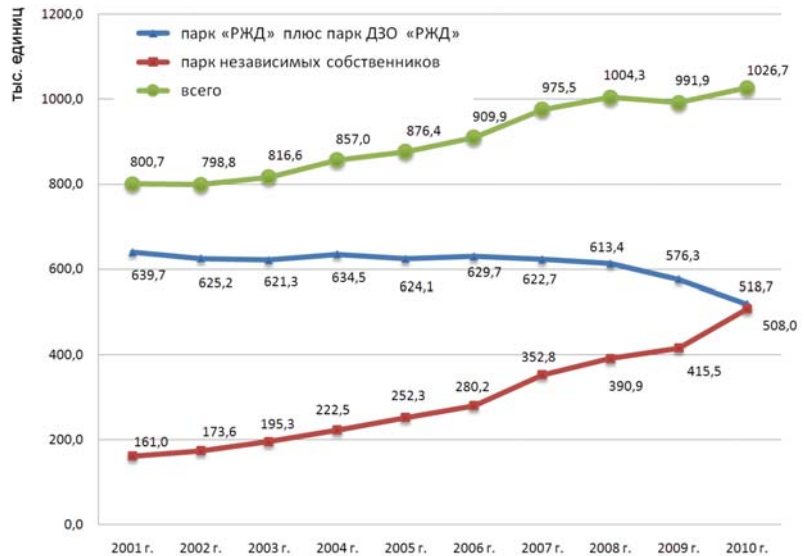


Рис. 2. Динамика парка российских вагонов (по состоянию на конец года). Ист.: годовые отчеты ОАО «РЖД» (www.rzd.ru)

сируемый в условиях государственной собственности вид деятельности, как правило, не может еще больше сократить свои расходы при либерализации экономики. Кроме того, учитывая дефицит подвижного состава, свидетельствующий о неудовлетворенном платежеспособном спросе, можно было ожидать, что в краткосрочной перспективе цены на перевозки возрастут и будут расти до тех пор, пока в результате действия рыночных механизмов не увеличится предложение (т.е. количество вагонов на рынке железнодорожных грузовых перевозок). Оно, наряду с конкуренцией, должно в долгосрочной перспективе привести к снижению тарифов.

Именно этот стандартный процесс мы и наблюдали. Сначала происходил рост тарифов, который привел к тому, что капитал устремился в этот ставший более доходным сектор. Затем можно было констатировать рост спроса на подвижной состав, вызвавший бурный рост цен на вагоны. А это, в свою очередь повлекло за собой бум производства вагонов в России и СНГ. И затем началось постепенное снижение тарифов (в сравнении с преysкурантом 10-01) в тех сегментах, которые были насыщены подвижным составом. Уже к 2009 г. тарифы многих независимых операторов оказались ниже, чем соответствующий тариф для парка РЖД.

Госсобственность — причина стагнации

Таким образом, в той части железнодорожной отрасли, которая была затронута реформами — т.е. в сфере оперирования вагонными парками, куда допустили частный капитал и где была либерализована система ценообразо-

вания, — все последние 10 лет происходит бурный рост: растут инвестиции, увеличивается парк вагонов, повышается качество транспортного обслуживания (анализ реализации трех этапов программы структурной реформы см. в работе [3]). Вместе с тем в сфере инфраструктуры и локомотивного хозяйства, до которых реформы пока не дошли, наблюдается стагнация, дефицит и отсутствие стимулов к развитию.

И если у государства нет лишних 2 трлн руб. 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 развития самостоятельно, используя традиционные для рыночной экономики механизмы.

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? Согласно Я. Корнаи, дефицит является неустранимым атрибутом любого централизованного управления, а избыток, вероятно, есть неперменный атрибут 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 децентрализа-

ция, 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 всякого участия государства, в 2,7 раза превышает аналогичный параметр российских железных дорог. При этом грузооборот и объем погрузки на железных дорогах 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 том числе и главным образом от собственника инфраструктуры) о недоразвитости инфраструктуры, но не видим ее развития.

Ключевые задачи на перспективу

Развитие железнодорожного транспорта требует решения следующих задач:

- допуск частного капитала в инфраструктуру;
- развитие рынка тяги и, соответственно, создание конкурирующих частных компаний в сфере локомотивного хозяйства (пока ОАО «РЖД» выступает против этого);
- дерегулирование железнодорожных тарифов (инфраструктурной составляющей).

Разумеется, все три пункта требуют определенных 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 трех-четырех вертикально-интегрированных компаний в европейской части России [1] или предложенный McKinsey & Company и поддержанный РЖД вариант с конкуренцией «за маршрут» только для тупиковых участков [2].

До недавнего времени считалось, что лучше европейская модель (т. е. предполагающая наличие компании — владельца инфраструктуры, по которой осуществляют перевозки различные конкурирующие друг с другом операторы или собственники вагонов и локомотивов), так как, несмотря на плохие стимулы к инвестициям, она обладает большей степенью защиты от монопольных злоупотреблений перевозчи-

ка. Однако 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 г. должен быть открыт взаимный доступ перевозчиков к железнодорожным национальным инфраструктурам, и в июле этого года Президентом РФ 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, российским перевозчикам придется конкурировать 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, пресекает возможность появления независимых перевозчиков со своими локомотивами (есть исключения, но они работают на очень ограниченном полигоне), то завтра российским операторам, не получившим навыков работы с приватными локомотивами, придется учиться конкурировать с иностранными перевозчиками. То есть независимые конкурирующие перевозчики, конечно, появятся, но будут ли это российские компании или иностранные, зависит от того, в какие условия их поставит регулятор.

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 места для новых производств. Да и те производства, кото-

рые находятся в России, могут выбрать иностранных перевозчиков, если отечественные не обеспечат соответствующего уровня качества транспортного обслуживания.

Третьей в приведенном перечне основных задач является дерегулирование железнодорожных грузовых тарифов — точнее, их инфраструктурной составляющей (вагонная составляющая дерегулирована для всех частных вагонов, а с исчезновением инвентарного парка РЖД к III кварталу 2011 г. все вагоны переходят в категорию частных).

Привлечение частного капитала невозможно без свободного ценообразования на услуги инфраструктуры. Инвестор захочет инвестировать в нее тогда, когда увидит, что может управлять доходами от ее эксплуатации. На «популярных» и потому всегда забитых и перегруженных направлениях тарифы должны увеличиваться, это и станет сигналом к тому, что именно здесь необходимо развитие: строительство дополнительных главных путей, развитие станционной инфраструктуры.

Архаичное, «доэкономическое» представление о «справедливых», «правильных» ценах, от которых экономическая наука отказалась еще во время Адама Смита, пока доминирует в транспортной экономической науке и в представлениях многих участников рынка, что иногда влияет на принимаемые решения. Особенно опасны подобные взгляды среди представителей регуляторов.

Ретроградный соблазн

Таким образом, переход железнодорожной отрасли из состояния советского министерства в состояние рынка транспортных услуг пока не завершен. Реформа оказалась половинчатой и осторожной. Возможно, что осторожность применительно к таким большим системам, как РЖД, не является недостатком. Тем не менее часть отрасли осталась недореформированной.

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 объемов 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 увеличивающихся объемов перевозок и растущего вагонного парка. Это приводит к повышенной загрузке пропускных и провозных мощностей и к тому, что неразвивающаяся инфраструктура становится тормозом промышленного роста.

Кроме того, в условиях дефицита пропускных способностей инфраструктуры очень велик соблазн вместо выработки механизма ее развития вернуться к советским, плановым методам управления отраслью. В последнее время все чаще звучат голоса сторонников возвращения (в той или иной форме) к методам управления железными дорогами, «хорошо зарекомендовавшими себя в советские годы». (Подробнее о дискуссии, посвященной централизации управления на железнодорожном транспорте, аргументах против «советской модели развития» вместе с анализом того, почему эта модель могла быть оптимальной в начале XX в., но не сегодня, см. в работах [4; 5].)

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). Эти идеи поддерживаются частью представителей транспортной науки, которые зачастую воспринимали «анархические» потребности рынка как досадную помеху своим красивым математическим моделям.

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

Анализируя современное состояние железнодорожного транспорта, можно прийти к следующим выводам:

- переход от государственной монополии к формированию «классического» рынка в сфере железных дорог не завершен; этот рынок пока деформирован высокой степенью государственного регулирования;
- основные проблемы функционирования железнодорожного транспорта сегодня обусловлены не столько реформами и демонополизацией, сколько недореформированием и незавершенностью проводимых реформ, а также несистемностью отдельных решений (когда в одном сегменте уже действуют рыночные силы, а в соседнем — архаичное государственное регулирование);

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

ЛИТЕРАТУРА

1. Гурьев С., Питтман Р., Шевяхова Е. Конкуренция вместо регулирования: предложения по реструктуризации железнодорожного транспорта на третьем этапе структурной реформы. — М.: ЦЭФИР, 2003.
2. Дмитриева М., Кузьминов М. Рынок транспортных услуг на пятилетку: государственный контракт и конкуренция с эффектом масштаба. Беседа с Е. Солженицыным и Д. Колобовым // РЖД-Партнер. — 2009. — № 20 (октябрь). — С. 37–40.
3. Хусайнов Ф. И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. — 2011. — № 4. — С. 8–14; № 5. — С. 2–11. [доступно на сайте <http://f-husainov.narod.ru>]
4. Хусайнов Ф. И. Управление вагонными парками: грядет революция // РЖД-Партнер. — 2010. — № 20 (октябрь). — С. 34–38.
5. Хусайнов Ф. И. Экономические проблемы управления вагонными парками // Экономика железных дорог. — 2010. — № 11. — С. 63–77.