

Естественные монополии России в условиях реформирования на рубеже XX–XXI вв. (на примере железнодорожного транспорта)

В статье на основе документов Министерства путей сообщения Российской Федерации анализируется процесс реформирования управления естественной монополией – железнодорожным транспортом Российской Федерации. Главное внимание уделяется поэтапному анализу проводимых преобразований и роли Министерства путей сообщения РФ в их осуществлении. Автор приходит к выводу, что в сложившихся экономических условиях, в которых проходила реформа, избранный эволюционный путь реформирования полностью себя оправдал. Тем не менее вопрос демополизации железнодорожного транспорта еще остается открытым.

Ключевые слова: постсоветская Россия, Российская Федерация, естественная монополия, железнодорожный транспорт, Министерство путей сообщения Российской Федерации, ОАО «Российские железные дороги», структурная реформа.

Особое место среди экономических преобразований России 1990-х гг. занимают реформы естественных монополий. Необходимость их начала была связана с бюджетным кризисом в стране, и в этой связи работами по повышению налоговых доходов. Было принято решение расширить доходы от приватизации и повысить эффективность использования имеющейся государственной собственности. Весной 1997 г. Правительство РФ стало уделять особое внимание крупнейшим налогоплательщикам – системообразующим производственным компаниям. К так называемым естественным монополиям были отнесены: РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России» и Министерство путей сообщения РФ. Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. была разработана поэтапная

программа реформирования управления каждой из отраслей. С одной стороны, именно эти компании, повышая тарифы, способствовали созданию системы неплатежей, а с другой – они сами оказались главными пострадавшими от результатов такой политики, поскольку основной объем неплатежей вернулся к ним самим¹. Усиление «нажима на естественные монополии» в то время отмечали Л.И. Абалкин, Р.Г. Пихоя, В.В. Согрин, А.А. Яник и другие авторы².

Железнодорожный транспорт был отнесен к естественным монополиям еще в 1995 г.: сначала в федеральном законе (ФЗ) «О естественных монополиях», а затем в обновленном ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте»³. При этом министр путей сообщения Г.М. Фадеев не был согласен с этим: «Не всегда обоснованно говорить о железных дорогах как о монополии. Монополия есть, но не повсюду. Я понимаю, когда в какой-нибудь глуши нет никаких транспортных артерий, кроме нашей колеи. Да и то зачастую можно воспользоваться услугами авиации или речного флота. Европейская же часть железных дорог вообще не монопольна. А какая жесточайшая конкуренция при перевозках пассажиров со стороны авиации!»⁴.

Роль железнодорожного транспорта в экономике России переоценить трудно. Даже сегодня, при растущей конкуренции других видов транспорта, на его долю приходится около 50% всего грузооборота и 40% всего пассажирооборота. В этой связи процесс реформирования и перехода этой естественной монополии от одного типа экономики к другому был и остается значимой и актуальной научной проблемой, и необходимость реформирования анализируется в различных научных трудах⁵. Тем более что в 1990-е гг. в условиях глубокого экономического кризиса и неудачного опыта реформирования морского и авиационного транспорта централизация управления отраслью оказалась вынужденной мерой.

Реформы естественных монополий в России в каждой отрасли проводились по-разному. Во многом это зависело от того, кто стоял во главе управления отраслью. На протяжении более полутора веков железнодорожное хозяйство находилось преимущественно в государственной собственности и управлялось Министерством путей сообщения. В этой связи особую роль в осуществлении реформы естественной монополии – железнодорожного транспорта – сыграло последнее Министерство путей сообщения РФ, руководившее отраслью с 1992 по 2004 г. За эти годы МПС удалось остаться во главе управления отраслью с 1992 г., стабилизировать деятельность железнодорожного транспорта в нестабильные

1990-е гг., разработать концепцию и в результате провести реформу по передаче управления отраслью Открытому акционерному обществу «Российские железные дороги».

Очевидно, что в последнее десятилетие XX в. железнодорожный транспорт России вступал в условия борьбы с жесточайшим экономическим кризисом. Единственным способом уберечь от развала и обеспечить дальнейшее развитие российской экономики в 1990-е гг. было сохранение государственного управления в железнодорожной отрасли, обеспечивающей больше половины всех грузовых и пассажирских перевозок страны. Управление железнодорожным транспортом в союзном государстве имело определенные особенности: в республиках собственных органов управления этой отраслью экономики не было, оно осуществлялось из единого центра Министерством путей сообщения СССР. В случае полной ликвидации МПС после распада союзного государства кризис системы управления железнодорожным хозяйством страны был бы неминуем. По этой причине руководство МПС обратилось к Президенту РФ Б.Н. Ельцину с просьбой о сохранении МПС СССР в качестве Министерства Российской Федерации и получило одобрение. После распада Союза на Министерстве путей сообщения России оставалась ответственность за организацию межгосударственного железнодорожного сообщения с бывшими союзными республиками, которая к 14 февраля 1992 г. вылилась в создание Совета по железнодорожному транспорту государств-участников Содружества Независимых Государств с местом нахождения в Москве.

Во главе с Министерством путей сообщения РФ железнодорожный транспорт России вступил в новый период – период организационного укрепления, реформирования и дальнейшего развития в условиях новой российской государственности.

В вопросе сохранения Министерства как органа управления железнодорожным транспортом России мнение железнодорожников во главе с первым министром Г.М. Фадеевым очевидно – МПС надо было сохранить во что бы то ни стало. Противоположная точка зрения на сегодняшний день пока представлена трудами разработчиков реформы «МПС-РЖД» и ее аналитиков. На наш взгляд, Министерство путей сообщения РФ создавалось в 1992 г. с учетом того, что через пять-десять лет отрасль ждут большие перемены. Учитывая тот факт, что железнодорожный транспорт является фактически главным перевозчиком грузов и пассажиров на огромной территории, на риск возможного развала отрасли, что, например, произошло в начале 1990-х гг. при реструктуризации управления авиационным и морским транспортом, российское руковод-

ство не пошло и создало временной задел в 10 лет для просчета дальнейших преобразований. Данный шаг имел свои положительные результаты: железнодорожный транспорт – единственный из всех видов транспорта России, преобразования в котором в рамках перехода к рыночной экономике в стране произошли наиболее болезненно.

Переняв не только организационную структуру МПС СССР, но и в значительной степени его кадровый состав, и в первое время формы и методы работы, новое министерство проработало в таком виде практически до 1996 г. В целях унификации структуры центральных аппаратов федеральных ведомств в 1996 г. в структуру МПС были введены департаменты⁶. Это изменение позволило в дальнейшем перевести структуру центрального аппарата министерства в структуру ОАО «Российские железные дороги» с минимальными изменениями. Во исполнение принятых правительством программ по сокращению штатов центральных аппаратов федеральных ведомств центральный аппарат МПС с 1992 по 2003 г. был сокращен практически вдвое, а с созданием ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) накануне ликвидации министерства – еще настолько же⁷.

В 1996 г. руководство страны стало настаивать на ускорении процесса внедрения рынка в отрасли, однако первый российский министр Г.М. Фадеев придерживался более консервативного пути. Тем самым министр фактически подтолкнул руководство на поиски нового руководителя железнодорожного транспорта, более лояльного принятому в стране курсу. Министр-хозяйственник Г.М. Фадеев, сохранивший отрасль и стабилизировавший ее работу в первой половине 1990-х гг., на роль рыночника-управленца не подходил и был заменен сначала А.А. Зайцевым, проработавшим на посту чуть более 7 месяцев, а затем Н.Е. Аксененко, который, по сути, ввел отрасль в рынок и тем самым ускорил и реализовал процесс эволюции министерства в открытое акционерное общество.

Подготовка к проведению реформы велась задолго до ее начала. С момента создания министерства в 1992 г., помимо обеспечения повседневной работы железнодорожного транспорта, на плечи центрального аппарата легли задачи по постепенному внедрению в деятельность новых принципов управления.

Работа МПС по подготовке реформы проводилась в нескольких направлениях: акционирование и приватизация предприятий отрасли; совершенствование структуры управления на транспорте; техническая модернизация отрасли; внедрение маркетинговых принципов в работу железнодорожного транспорта.

Под акционирование были отданы предприятия, чья деятельность не связана непосредственно с организацией перевозочного процесса⁸. В рамках совершенствования структуры управления железнодорожным транспортом МПС ликвидировало порядка 40 отделений железных дорог, велось обсуждение по созданию самостоятельных структур в пассажирских перевозках и перевозках грузов рефрижераторным составом⁹. В направлении технической модернизации отрасли было учреждено Российское акционерное общество «Высокоскоростные магистрали»; заключены контракты с Федеральным министерством транспорта ФРГ на закупку подвижного состава и оборудования и др.¹⁰ С целью решения проблемы конкуренции с другими видами транспорта пересмотрели отношение к покупателям железнодорожных «услуг» и создали систему фирменного транспортного обслуживания на транспорте¹¹.

К 1996 г. руководство МПС, заручившись поддержкой работников отрасли на Всероссийском съезде железнодорожников 17–18 мая, пришло к выводу, что реформа отрасли необходима. По результатам Съезда были приняты «Основные направления развития и социально-экономической политики железнодорожного транспорта на период до 2005 г.», которые определили план дальнейшего развития и совершенствования деятельности транспорта.

Для разработки программных документов реформы обратились к международному опыту Германии, Швеции и Великобритании. В результате руководство МПС пришло к выводу, что российская реформа пойдет своей дорогой. Соглашаясь с вышесказанным, отметим, что применять «чужие модели» реформ на территории России сложно хотя бы потому, что экономические условия их реализации в европейских странах были гораздо лучше тех, в которых находились российские железные дороги в конце XX в.

В период с 1997 по октябрь 2003 г. было принято три программных документа по реформированию управления железнодорожным транспортом: Указ Президента «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» 1997 г., «Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта» 1998 г. и «Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте» 2001 г.

С издания 28 апреля 1997 г. Указа Президента РФ о реформе естественных монополий фактически был дан старт активным преобразованиям в железнодорожной отрасли. В документе были приведены основные проблемы, цели, направления и этапы реализации структурной реформы, и одним из необходимых условий была названа необходимость разработать программу реформирования.

Разработкой «Концепции...» занялись в сентябре 1997 г. – тогда был представлен ее первый вариант, а 15 мая 1998 г. – принят окончательный вариант. Реализация «Концепции...» проводилась с 1998 по 2001 гг. и в ее основе лежали мероприятия по подготовке железнодорожного транспорта к разделению на монопольный и конкурентный сектора. МПС решало вопросы по снижению тарифов, передаче малодеятельных железнодорожных линий субъектам РФ, созданию грузовых компаний-операторов, дирекций по перевозке пассажиров, передаче социальных объектов в государственную и муниципальную собственность, акционированию и приватизации непрофильных предприятий¹². Однако не все мероприятия удалось реализовать в полной мере.

В течение 2000 г. шла подготовка Программы реформы, которая была принята 18 мая 2001 г. До осени 2003 г., помимо реализации затянувшихся в решении концептуальных задач, МПС проводило работу по разделению функций государственного управления и хозяйственного ведения на железнодорожном транспорте с целью последующей передачи хозяйственных функций создаваемому ОАО «РЖД». Есть все основания полагать, что конечным результатом реформы руководство министерства видело сохранение МПС в структуре федеральных органов исполнительной власти России как органа, осуществляющего государственное управление железнодорожным транспортом и ряд специализированных перевозок в целях обороны страны¹³. Однако планам ведомства не суждено было сбыться.

Период с октября 2003 по март 2004 г. стал решающим в реформировании управления железнодорожным транспортом: в 2003 г. была создана Компания ОАО «Российские железные дороги», а в 2004 г. – в рамках проводимой в стране административной реформы – ликвидировано Министерство путей сообщения РФ. В управлении железнодорожным транспортом были выделены две составляющие: организация и управление перевозочным процессом и государственное регулирование деятельности отрасли. Функции МПС, осуществлявшего около полутора столетий и то и другое, были распределены между ОАО «РЖД», Министерством транспорта РФ, Федеральным агентством железнодорожного транспорта и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта. И если создание ОАО «РЖД» было необходимой мерой, без которой не видится возможным дальнейшее развитие железнодорожной отрасли в условиях рынка, то разделение вопросов государственного регулирования между тремя органами вместо одного было, скорее, веянием времени и мероприятием, результаты которого еще требуют взвешенной оценки в будущем.

Таким образом, овладев всем хозяйством монополиста-гиганта МПС, ОАО «РЖД» стало новой страницей в истории железнодорожного транспорта России. Как написали позднее директор НИУ управления качеством на железнодорожном транспорте ПГУПС А.Е. Красковский и заведующий кафедрой истории ПГУПС В.В. Фортунатов, реформа явила результатом создание «гигантской компании с уставным капиталом – больше, чем у РАО «ЕЭС» и «Газпрома» вместе взятых»¹⁴. Так, управление железнодорожным транспортом эволюционировало из министерства в акционерное общество.

По итогам второго этапа реформы в 2006 г. президент Компании В.И. Якунин подтвердил правильность избранной эволюционной стратегии преобразований:

Формируя рыночную модель, мы исходим из того, что «рынок» не самоцель, а инструмент повышения эффективности экономики. Результаты двух первых этапов реформирования показывают, что избранный эволюционный путь реформирования железнодорожного транспорта себя полностью оправдал и обеспечил стабильность и устойчивый рост в сфере железнодорожного транспорта¹⁵.

Заявленная идея демонополизации железнодорожного транспорта в результате тоже оставила больше вопросов, чем ответов. В 2013 г. в интервью журналу «Отечественные записки» генеральный директор Института проблем естественных монополий Ю.З. Саакян сообщил, что по итогам изучения Институтом реформ железнодорожного транспорта во многих странах выяснили, что уровень конкуренции на железнодорожном транспорте во всем мире достаточно низкий. В качестве примера были приведены немецкие железные дороги, на которых лицензии на перевозки имеют около 400 компаний, но при этом 80 % всех перевозок осуществляет Deutsche Bahn¹⁶.

В целом оценка результатов реформ естественных монополий, данная директором Института, многое объясняет в проведенных преобразованиях:

Я вообще не разделяю веры, что конкуренция – всегда хорошо, потому что конкуренция – всего лишь инструмент. <...> У нас очень много внимания уделяют естественным монополиям, говорят, что это плохо. Хорошо, давайте их называть не естественными, а инфраструктурными монополиями. Но давайте признаем, что все-таки наши предшественники создали действительно уникальные инфраструк-

туры – и энергетическую, и железнодорожную. И когда мы говорим, что монополия это плохо, давайте спросим себя – а мы в состоянии построить параллельные железнодорожные пути или вторую единую энергосистему?.. Это первое. А второе – у нас что, везде совершенная конкуренция и самое главное зло это естественные монополии? У нас есть конкуренция в нефтяной отрасли, розничной торговле, которая во всем мире является самым конкурентным видом деятельности? У нас какой бизнес ни копни, везде окажутся монополии¹⁷.

На наш взгляд, с этим мнением нельзя не согласиться. Хотя невольно и возникает вопрос: «А была ли реформа?».

Примечания

- ¹ Яник А.А. История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985–1999). М., 2012. С. 461–463.
- ² Абалкин Л.И. Россия: поиск самоопределения: Очерки. М., 2005. С. 236–237; Пихоя Р.Г., Журавлев С.В., Соколов А.К. История современной России: Десятилетие либеральных реформ: 1991–1999 гг. М., 2011. С. 228; Согрин В.В. Политическая история современной России, 1985–2001: от Горбачева до Путина. М., 2001. С. 203.
- ³ Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426; Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505.
- ⁴ ОАО «РЖД»: будущее начинается сегодня // Экспресс Интернет. 2003. № 11. С. 5.
- ⁵ Абалкин Л.И. Россия: поиск самоопределения: Очерки. М., 2005. С. 236–237.
- ⁶ Постановление Правительства РФ от 14 октября 1996 г. № 1212 «Об образовании департаментов в центральном аппарате Министерства путей сообщения РФ» // СЗ РФ. 1996. № 43. Ст. 4942.
- ⁷ ГА РФ. Ф. 10165. Оп. 1 (ч. 1). Д. 182. Л. 1–164; Номенклатура дел Управления делами Министерства путей сообщения РФ. 2003. Д. Д-15, Д-18.
- ⁸ Указ Президента РФ от 26 августа 1992 г. № 954 «Об акционировании на железнодорожном транспорте» // САПП РФ. 1992. № 9. Ст. 598; ГА РФ. Ф. 10165. Оп. 1 (ч. 1). Д. 13. Л. 65–73.
- ⁹ ГАРФ. Ф. 10165. Оп. 1 (ч. 3). Д. 656. Л. 209; Оп. 1 (ч. 4). Д. 971. Л. 165; Оп. 1 (ч. 5). Д. 1310. Л. 122, 176–177, 195–196; Д. 1296. Л. 51, 52, 72, 73, 96, 97, 175, 176.
- ¹⁰ Там же. Оп. 1 (ч. 1). Д. 30. Л. 244–245.
- ¹¹ Галиева Д.С. Из истории модернизации железнодорожного транспорта России на рубеже XX–XXI вв. // Новый исторический вестник. 2014. № 2 (40). С. 138–149.

- ¹² ГА РФ. Ф. 10165. Оп. 1 (ч. 6). Д. 1955. Л. 80–84; Д. 1585. Л. 151–153; Д. 1950. Л. 167–177; Д. 2359. Л. 4, 8–10, 18, 28; Д. 2271. Л. 37–40.
- ¹³ Номенклатура дел Управления делами МПС РФ на 2003 год. Д. Ц-13. Т. 2. Л. 17–18.
- ¹⁴ *Красковский А.Е., Фортунатов В.В.* Принятие управленческих решений на железнодорожном транспорте: История и современность: Монография. СПб., 2009. С. 227.
- ¹⁵ *Якунин В.И.* Об итогах производственно-финансовой деятельности ОАО «РЖД» в 2006 г. и задачах по обеспечению эффективной работы компании на 2007 г.: Доклад президента ОАО «РЖД» на расширенном итоговом заседании Правления ОАО «РЖД» 18 декабря 2006 г. // Железнодорожный транспорт. 2007. № 1. С. 8.
- ¹⁶ *Саакян Ю.* Демонополизация – не панацея: Интервью // Отечественные записки. 2013. № 3. С. 133.
- ¹⁷ Там же. С. 140.