

поддержания устойчивого функционирования железнодорожного комплекса. При решении первой группы задач развитие железнодорожной отрасли увязывается с развитием экономики в целом, социальной сферы, с вопросами национальной безопасности, геополитики. Реализация второй группы задач направлена на обеспечение научно-технического, социального развития железнодорожной отрасли, ее эколо-

гической безопасности. Реализация вышеперечисленных задач рассматривается как форма рациональной организации процесса выработки государством стратегии железнодорожной политики, поскольку компании являются обладателями такого вида ресурсов и компетенций, которые невозможно игнорировать, ориентируясь на цели и ценности развития железнодорожного транспорта.

Литература

Варнавский В.Г. 2002. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика. — *Мировая экономика и международные отношения*, №7.

Горбунов А.А. 2013. *Политика развития железнодорожного транспорта в XIX — начале XX вв.: компаративно-ретроспективный анализ отечественного опыта*. М.: МИИТ.

Ларин С.Н. 2008. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. — *Государственно-частное партнерство в инновационных системах*. — М.: Изд-во ЛКИ.

Перегудов С.П. 2006. *Крупная корпорация как субъект публичной политики*. М.: ГУ-ВШЭ.

Соловьев А.И. 2000. *Политология: Политическая теория, политические технологии*: учебник для студентов вузов. М.: Аспект-Пресс.

Якунин В.И. 2007. Партнерство в механизме государственного управления. — *Социологические исследования*, № 2.

Bentley A. 1967. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Cambridge: Belknap Press.

Gerrard M.B. 2001. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? — *Finance & Development*. Vol. 38, № 3.

УДК 323.2.351.711+346.241

ЧЕРЕМИН Георгий Дмитриевич —

стажер кафедры философии, культурологии, политологии Московского гуманитарного университета.

111395, Россия, г. Москва, ул. Юности, 5/1.

tcheremin@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА CHALLENGERS OF STATE POLICY OF REFORMING RUSSIAN RAIL TRANSPORT

В статье рассматриваются проблемы проведения государственной политики реформирования железнодорожного транспорта в России. Освещены особенности формирования политики в отношении железнодорожного транспорта как естественной монополии. Показано влияние зарубежных организаций на процесс реформирования. Рассмотрены факторы, обусловившие противоречивость и непоследовательность государственной политики нелиберального реформирования железнодорожного транспорта в качестве

системообразующей отрасли. Автор делает вывод о неэффективности и нецелесообразности политики приватизации железнодорожного транспорта.

Ключевые слова: государственная политика, железнодорожный транспорт, «РЖД», реформирование, естественные монополии

The actual problems of the state policy of Russian railways reforming are shown in this article. The features of formation of the policy concerning railway as a natural monopoly are covered. The influence of foreign organizations on the process of reforming is shown. The factors which caused discrepancy and inconsistency of the state policy of liberal reforming of railway transport as a system-forming branch are considered. The author makes a conclusion about inefficiency and inexpediency of the policy of the Russian railway transport privatization.

Keywords: state policy, railway transport, «Russian railways», reform, natural monopolies

Реформирование российского железнодорожного транспорта, продолжающееся уже в течение почти полутора десятилетий, привлекает внимание значительного числа исследователей. Непростой процесс этого реформирования, приведший к весьма противоречивым результатам, и до настоящего времени получает неоднозначные оценки многих специалистов. Учитывая повышенную социально-политическую и экономическую значимость железнодорожного транспорта, представляется целесообразным более детально рассмотреть, прежде всего, политические мотивы реформирования, его социально-экономические аспекты, а также выяснить причины возникновения проблем в этом процессе.

Известно, что сложности в реформировании именно российского железнодорожного транспорта обусловлены целым рядом объективных причин. Так, в геополитическом плане он обеспечивает целостность территории; в политическом — способствует сохранению контроля государства над территорией страны; в экономическом — является структурой обеспечения единого экономического пространства; в социальном — обеспечивает возможность передвижения населения страны. Он также обладает уникальной конфигурацией и является естественной монополией.

В 1990-е гг. важнейшим направлением государственной политики была либерализация экономики, а также реформирование естественных монополий, в т.ч. железнодорожного транспорта. Главным способом преобразований стала всеобщая приватизация, которая в т.ч. мыслилась и как окончательная цель реформирования естественных монополий. Но железнодорожной отрасли ввиду твердой, бескомпромиссной позиции своего

руководства удалось избежать первого и наиболее для нее опасного этапа приватизации 1993–1994 гг. Но в конце 90-х гг. правительство либеральных «младореформаторов», выполняя определенный социальный заказ, инициировало появление указа Президента РФ № 426 от 28 апреля 1997 г. «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий». Одновременно Министерство экономического развития и торговли РФ выступило с инициативой реформирования железнодорожного транспорта по образцу неолиберальной модели, принятой в Европейском союзе. 15 мая 1998 г. была утверждена концепция реформы железнодорожного транспорта, но из-за частых смен глав правительства и министров, а также вследствие финансового кризиса 1998 г. реформирование было отложено.

Только в начале 2000 г. появился новый вариант концепции реформирования, где был прямо поставлен вопрос о необходимости разделения государственных и хозяйственных функций, которые соединяло в себе МПС России, а также о создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги». Эти идеи были неоднозначно восприняты многими специалистами. Так, например, высказывались следующие мнения: за рубежом приватизация проводилась вынужденно, из-за убыточности железнодорожного транспорта, чего не наблюдалось в России; реформа приведет к появлению большого числа посредников; пригородные пассажирские компании превратятся в мелкие локальные монополии; эффективность предлагаемой реформы будет невысока [Городецкий, Павленко 2000: 143; Теплухина 2002: 169].

В декабре 2000 г. в докладе экспертов Организации экономического сотрудни-

чества и развития (ОЭСР) по железнодорожному транспорту в целом была выражена поддержка планов реформ в России. Главное, на чем настаивали эксперты ОЭСР, это освобождение от «социальной инфраструктуры» и «непрофильных видов деятельности», акционирование и т.п. Вместе с тем, учитывая специфику страны, в докладе допускалась и возможность сохранения определенных убыточных услуг (например, пригородное пассажирское сообщение в крупных городских агломерациях) [Реформирование... 2002: 16, 20, 23, 24].

В постановлении Правительства РФ № 384 от 18 мая 2001 г. «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» содержалось прямое указание на наличие именно «в настоящее время» (в 2001 г.) относительно благоприятных (экономических, социальных и политических) условий, создающих возможность проведения реформы на железнодорожном транспорте. Реформу предполагалось провести в 3 этапа в течение 2001–2010 гг. В Программе были определены такие цели структурной реформы, как повышение доступности железнодорожного транспорта, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого экономического пространства страны и общенационального экономического развития, снижение совокупных народнохозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом.

Основным направлением реформы было разгосударствление. Ю.А. Харламова отмечала, что «одним из главных постулатов экономического либерализма в мире был во многом ложный тезис о неэффективности государственной собственности» [Харламова 2007: 87].

После создания ОАО «Российские железные дороги» для непосредственного управления железнодорожным комплексом (2003 г.) в рамках административной реформы в марте 2004 г. было ликвидировано Министерство путей сообщения РФ, а формированием и реализацией государственной политики в железнодорожной отрасли стали заниматься Департамент государственной политики в области железнодорожного транспорта Министерства

транспорта РФ и Федеральное агентство железнодорожного транспорта.

В 2006 г. началось преобразование единой компании в холдинг, включающий материнскую компанию ОАО «РЖД», а предприятий – в дочерние и зависимые общества (ДЗО). В рамках этого процесса происходила продажа предприятий, необходимых для обеспечения работы железных дорог, с обременением в виде сохранения профиля деятельности. Но и это не могло дать абсолютных гарантий продолжения их работы на длительный период. И уже в годовом отчете ОАО «РЖД» за 2010 г. в качестве одной из серьезных угроз его деятельности указывалось нарушение технологических связей, возникшее в результате продажи контрольных (блокирующих) пакетов акций ДЗО ОАО «РЖД».

Радикальное реформирование коснулось пассажирских перевозок. С 2006 г. в системе пригородного пассажирского сообщения началось активное формирование частных пригородных пассажирских компаний (ППК). Поскольку в данной среде не было никакой основы для конкуренции, они сразу же превратились в локальные монополии. Это, соответственно, привело к повышению цен на билеты и снятию «невыгодных» маршрутов, что затронуло интересы сотен тысяч людей. Результатом стал рост социальной напряженности.

В грузовом движении в соответствии с планами реформирования для создания «конкурентной среды» на сеть было допущено около 2 тыс. частных вагонных операторов. В результате снизилась управляемость железнодорожным комплексом, на пределе оказалась и пропускная способность сети. Пути оказались заполненными порожними частными вагонами, стоящими в ожидании выгодных грузов, и летом 2011 г. сеть встала. Кризис был преодолен путем жестких административных мер со стороны Минтранса, на определенный период вернувшего вагоны под управление РЖД.

Но сразу после этого кризиса в октябре 2011 г. правительство форсировало продажу крупнейшего дочернего предприятия ОАО «РЖД» – Первой грузовой компании с 230-тысячным вагонным парком. В дальнейшем планировалась продажа целого ряда дочерних компа-

ний, в числе которых были заводы по производству путевого оборудования, локомотиво- и вагоноремонтные заводы и другие предприятия, непосредственно обеспечивавшие функционирование инфраструктуры и перевозочный процесс. Эти и другие, весьма тревожные последствия реформы были отмечены целым рядом экспертов, например академиком Российской академии транспорта В.А. Кудрявцевым и профессором Э.И. Позамантиром.

Было отмечено также, что на выбор моделей реформирования далеко не лучшим образом повлияли и советы иностранных специалистов. Не случайно российский исследователь Ю.П. Воронов в своем анализе доклада экспертов Всемирного банка за 2011 г. указал, что направленность их работ сосредоточена «не на повышении эффективности национальных экономик, а на улучшении деятельности отдельно взятого сектора мировой транспортной системы» [Воронов 2012: 75], другими словами, в целях усиления глобализации.

Кроме того, по мнению члена-корреспондента РАН В.А. Крюкова, до настоящего времени российские железные дороги еще не вышли из этапа формирования [Крюков 2012: 2]. Так, на 2011 г. 56,0% российских железнодорожных линий все еще оставались в однопутном исполнении. Только в 2012 г. были ликвидированы последние однопутные участки на Транссибирской магистрали. То есть, система еще не сформирована окончательно, но уже идет ее реформирование.

Но некоторые специалисты, такие как А.И. Гурьев, Ф.И. Хусаинов, С.Н. Смирнов, поддержали проводимую по нелиберальным схемам реформу, считая причиной ее неудач лишь недостаточно решительное и настойчивое ее проведение.

Правительство РФ, исходя из нелиберальных установок на обязательную демополилизацию и принудительное внедрение конкуренции, на заседании 13 января 2011 г. положительно оценило ход реформы и приняло решение о продлении срока ее действия до 2015 г. Итак, возник 4-й этап реформы (2011–2015 гг.), в ходе которого в правительстве был поставлен вопрос о приватизации

уже и самой госкомпании ОАО «РЖД», для чего оставалось «всего лишь» изменить законы, с принятия которых началась вся реформа [Алексеев 2013: 16]. Таким образом, государствообразующая монополия, являющаяся ключом к экономике страны, поэтапно может перейти в частные руки, возможно, и зарубежные.

В связи с выявленными проблемами реформирования представляется необходимым обратиться к вопросам теории естественной монополии. Н.П. Лукьянчикова в своей монографии отмечала, что в экономике любой страны есть сферы, где «конкурентная борьба и рыночное ценообразование не являются оптимальными с точки зрения интересов общества» [Лукьянчикова 1997: 5]. Сходные мнения высказывались и другими российскими исследователями, например И.В. Князевой, О.А. Лукашенко, Ю.В. Касьяновым, М.А. Дерябиной А.И. Гавриловым.

Отличительной особенностью естественных монополий в России является то, что технологически – это гигантские сетевые структуры, имеющие единое управление и производящие общественные блага. Огромная роль, которую естественные монополии играют в экономике, стала основанием для выдвижения М.И. Кутерным идеи создания на основе важнейших естественных монополий системы для косвенной регуляции государства всем государством всей экономики страны [Кутернин 2010: 103].

По нашему мнению, политическая значимость естественных монополий состоит, прежде всего, в том, что они, как широкомасштабные сетевые структуры с централизованным управлением, являются для государства действенным средством, обеспечивающим единство политического и экономического пространства и производство общественных благ, стабилизацию политической и экономической жизни страны.

Поэтому, с нашей точки зрения, применительно к железнодорожному транспорту, целесообразно ввести такое понятие, как *системная монополия*, которая является результатом развития естественной монополии, глубоко интегрированной в территориальную, экономическую, социальную и военную сферы жизни государства, и поэтому

может быть использована в качестве многоцелевой системы решения государственных задач. Железнодорожный комплекс в качестве системной монополии является структурообразующей технологической территориальной сетью, производящей общественное благо, а потому нуждающейся в государственном управлении и гражданском контроле.

Таким образом, существование естественной монополии как источника общественных благ в огромной степени обусловлено наличием широкого общественного интереса. Именно поэтому существует необходимость сохранения в государственной собственности наиболее важных естественных монопольных отраслей с целью обеспечения государственных гарантий предоставления их услуг гражданам в качестве общественных благ, на которые распространяются их конституционные права.

Н.И. Белоусова и Е.М. Васильева отмечают, что результаты реформ во многом определяются степенью корректности управленческих решений [Белоусова, Васильева 2006: 17]. Сравнение мероприятий реформирования с приведенными теоретическими положениями показывает, что, по-видимому, при проведении реформ в железнодорожном комплексе теория естественных монополий была проигнорирована: уничтожение единой системы вело к потере эффекта от масштаба, принудительное насаждение конкуренции создавало новые монополии и т.п. Но, самое главное, в перспективе не были учтены негативные политические и социальные последствия проводимых реформ. Усилия государства, в соответствии с неолиберальными постулатами, были сосредоточены, в первую очередь, на максимальном сокращении, вплоть до полной ликвидации, естественномонопольной составляющей. Но это делалось в основном в интересах сырьевых компаний и локальных монополий, а не населения страны в целом.

В любой стране эффективная государственная политика должна строиться в соответствии с рыночными законами, а не противоречить им. Для адаптации

к рыночной среде реформирование железнодорожной отрасли, разумеется, является необходимым, но оно не должно сводиться к раздаче аффилированным организациям наиболее прибыльных частей железнодорожного комплекса и разрушению технологических цепочек.

Но то, что выдавалось неолиберальными реформаторами за достижения, на деле оборачивается лишь новыми недостатками и создает новые социальные и политические проблемы. Разгосударствление потенциально конкурентных сегментов не было подкреплено проработанным механизмом гражданского контроля и соблюдения социальной ответственности бизнеса, что и проявилось впоследствии, когда приватизация прибыльных секторов принесла доходы новым владельцам, а тарифы до настоящего времени так и продолжают расти. Поэтому и результаты реформирования железнодорожного комплекса выглядят более чем сомнительными.

И только 19 сентября 2013 г. правительство РФ в своем распоряжении № 1689-р утвердило Концепцию создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей, разработанную в целях «учета мнения потребителей при принятии решений об установлении тарифов на товары и услуги субъектов естественных монополий».

Масштабная приватизация «потенциально конкурентных» сегментов естественной монополии объективно ведет к дезинтеграции железнодорожного комплекса и уходу из него государства. Последствием же приватизации всей железнодорожной отрасли может стать ослабление контроля государства над экономическим и политическим пространством страны. Причиной столь непродуманного реформирования железнодорожного транспорта является отсутствие ясных политических целей его применения и развития в целом как внутри страны, так и в геополитическом плане.

Литература

Алексеев И. 2013. На пути к истинной власти. — *Сириус — транспортное обозрение*, № 7-8. С. 14-17.

Белоусова Н.И., Васильева Е.М. 2006. *Вопросы теории государственного регулирования и идентификации естественных монополий*. – М.: КомКнига, 318 с.

Воронов Ю.П. 2012. Всемирный банк – вдохновитель и организатор железнодорожных реформ. – *ЭКО*, № 7. С. 74-83.

Городецкий А.Е., Павленко Ю.Г. 2000. Реформирование естественных монополий. – *Вопросы экономики*, № 1. С. 137-146.

Крюков В.А. 2012. Поезд в тумане... – *ЭКО*, № 7. С. 2-3.

Кутернин М.И. 2010. *Концепция косвенного государственного регулирования национальной экономики на основе управления ее естественными монополиями*. – М.: ГУУ, 107 с.

Лукьянчикова Н.П. 1997. *Естественные монополии: проблемы реформирования в переходной экономике*. – М.: Изд-во Российской экономической академии, 224 с.

Реформирование инфраструктурных секторов экономики России в целях развития конкуренции и повышения эффективности. 2002. М.: Весь Мир, 80 с.

Теплухина О.Г. 2002. Железнодорожный транспорт как естественная монополия. – *Экономика. Управление. Культура*. – М.: ГУУ. С. 168-170.

Харламова Ю.А. 2007. *Железнодорожный транспорт в политических процессах Российского государства*. Ставрополь: ООО «Мир данных», 260 с.