



РЕНАТА ЯМБАЕВА,
РЕДАКТОР BUSINESS GUIDE
«ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЙ ТРАНСПОРТ»

ВПЕРЕД В ПРОШЛОЕ

Когда началась реформа железных дорог России, я еще училась на биологическом факультете МГУ и следила в основном за исследованиями в области сравнительной анатомии приапид. Поэтому в ходе подготовки Business Guide по такой важной теме решила внимательно изучить архив «Коммерсанта» с 1992 года. Дежавю — слишком мягкое слово для полученных в результате острых ощущений. На самом деле меня не оставляет вопрос: а происходит ли что-то новое?

Вот, например, сообщение от 31 октября 1992 года: «Вчера закончился симпозиум по производству и эксплуатации в СНГ двухэтажных железнодорожных вагонов». А вот новость от 27 июня 2008 года: «ОАО РЖД объявило конкурс на право изготовления двухэтажных вагонов для нужд монополии». Вы думаете, это просто конкурс по очередному контракту на двухэтажные вагоны? Нет, мы все еще обсуждаем их производство и эксплуатацию. 15 ноября 1995 года стало известно, что «вместе с немецкими компаниями МПС готовится к реконструкции железнодорожного коридора Москва—Петербург». Скоростные перевозки из Москвы в Петербург поездами Siemens должны начаться только в конце 2009 года.

Стоит ли удивляться, что еще в 2003 году МПС оставалось единственным министерством, которое одновременно было хозяйствующим субъектом? И что даже «эволюционная» программа реформ выполняется с существенными задержками?

Более того, иногда мне кажется, что реформа движется в обратном направлении. В декабре 1992 года газета писала, что правительство, снизив вдвое тарифы на экспорт угля из Кузбасса, поручило Минфину компенсировать МПС потерю доходов путем беспроцентного налогового кредита на 50 млрд руб. Уже давно правительство утверждает так называемые исключительные тарифы, даже не задумываясь о компенсациях для ОАО РЖД. Или еще. На 1994 год МПС дали право пересматривать и устанавливать тарифы «в размерах, необходимых для возмещения затрат, вызванных изменением цен на потребляемые ресурсы». Сегодня ОАО РЖД живет весь текущий год с тарифами, утвержденными в конце прошлого, а допиндексация — из ряда вон выходящее событие. О либерализации грузовых тарифов и компенсациях за дефакто социальные грузоперевозки железнодорожники только мечтают. «Кольцевая», — подумал Штирлиц.



КОЛОНКА РЕДАКТОРА

ПУТИ СООБЩЕНИЯ С РЫНКОМ

РОССИЙСКИЕ ЖЕЛЕЗНЫЕ ДОРОГИ ДОЛЬШЕ ВСЕХ ДРУГИХ ОТРАСЛЕЙ В ЭКОНОМИКЕ СТРАНЫ ПРОДОЛЖАЛИ ЖИТЬ ПО НЕРЫНОЧНЫМ ЗАКОНАМ, ПО СУТИ, ВПЛОТЬ ДО 2003 ГОДА. СЕГОДНЯ ОАО РЖД — КОММЕРЧЕСКАЯ КОМПАНИЯ, ИМЕЮЩАЯ МЕЖДУНАРОДНЫЕ КРЕДИТНЫЕ РЕЙТИНГИ И РАБОТАЮЩАЯ НА РЫНКЕ КАПИТАЛА. ОДНАКО РЕФОРМА, НАЧАТАЯ 10 ЛЕТ НАЗАД, ДАЛЕКА ОТ ЗАВЕРШЕНИЯ.

РЕНАТА ЯМБАЕВА

КАК НАЧАЛАСЬ ЭВОЛЮЦИЯ

В материалах ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) о первой попытке реформы отрасли говорится сухо и скупое: «В 1996 году принят документ „Основные направления развития железнодорожного транспорта“, в котором была заложена идеология эволюционного подхода к реформе». На самом деле ситуация была более напряженной и драматичной.

Тогда, 1 апреля 1996 года, правительство и Центробанк обнародовали заявление о среднесрочной стратегии и экономической политике России. Политика эта была выработана в плотном сотрудничестве с Международным валютным фондом (МВФ), который буквально накануне все-таки одобрил кредит для страны, тогда выглядевший рекордным, — на \$10,1 млрд. К железным дорогам дискуссия имела самое прямое отношение. Эксперты МВФ настаивали, чтобы в одно из приложений к заявлению правительства и ЦБ был включен пункт о переводе железных дорог России на коммерческую основу. Фактически в отрасли реально могла начаться приватизация. Но возглавлявший в то время Министерство путей сообщения (МПС) Геннадий Фадеев (рассказывают, что при поддержке премьера Виктора Черномырдина) вместо «коммерческой основы» отстоял гораздо более мягкую формулировку о «продолжении реформ» на железнодорожном транспорте.

Закрепил ситуацию президент Борис Ельцин. Уже в мае 1996 года, в день Всероссийского съезда железнодорожников, он выпустил тот самый указ «О дальнейшем развитии железнодорожного транспорта...». Газеты тогда констатировали «аппаратный успех министра». Основной задачей МПС в указе называлось «сохранение единой сети федеральных железных дорог для обеспечения целостности экономического пространства страны». Под этим формальным и реальным лозунгом и началась «эволюционная» реформа железнодорожного транспорта.

Конечно, первой серьезной победой железнодорожников над приватизационными идеями реформаторов в правительстве предшествовала большая работа. Один из непосредственных участников тех дискуссий начала-середины 1990-х рассказывает: «В 1991 году мы, специалисты железных дорог, были на повышении квалификации. И нас пригласил министр транспорта. Мы удивились — по какому вопросу? Ответ — по приватизации. Первые попытки запустить реформу без оглядки были еще тогда. Но мы сказали, что о приватизации беседовать не будем». Так и вышло. В январе 1992 года Борис Ельцин подписал указ о создании МПС во главе с Геннадием Фадеевым. Еще один указ президента, выпущенный в августе того же года, оговаривал «недопустимость акционирования железных дорог».

Бороться железнодорожникам приходилось не только с МВФ и реформаторами из российского правительства, но и с руководителями субъектов федерации, то есть против географического разделения отрасли. Для этого помимо активного желания губернаторов и президентов

республик была и серьезная структурная предпосылка — исходное существование в системе МПС относительно обособленных региональных железных дорог. По сути, внутри России отрасль могла распасться, как это произошло с железными дорогами СССР. В отдельных конфликтах, например, вокруг самостоятельности Кемеровской железной дороги, окончательно все точки над i в пользу федерального центра были расставлены только в 1997 году.

ПОПЫТКА РЕВОЛЮЦИИ

В то же время далеко не во всех сегментах руководство МПС хотело сохранить действующую систему. Например, идея создания федеральной пассажирской компании (ФПК), одна из ключевых на нынешнем этапе реформы, была сформулирована еще в августе 1996 года. Тогда сообщалось, что министерство намерено выделить ФПК, отвечающую за организацию и финансирование пассажирских перевозок, «в ближайшее время» (этого не произошло). Параллельно МПС пыталось заниматься реструктуризацией региональных железных дорог, что встретило жесткое сопротивление губернаторов.

Однако в момент начала первых «эволюционных» структурных преобразований отрасль сменила руководителя. В ходе реформы правительства министром путей сообщения стал глава Октябрьской железной дороги Анатолий Зайцев, большой поборник технического перевооружения и модернизации. Результатом его недолгого (до апреля 1997 года) пребывания на посту главы МПС в первую очередь стал расцвет проекта РАО «Высокоскоростные магистраль» по строительству новой скоростной железной дороги из Москвы в Петербург (проект в конечном итоге провалился и реанимирует его по инициативе государства уже ОАО РЖД).

Реформаторские идеи вернулись на железные дороги с очередной сменой состава правительства Виктора Черномырдина в марте 1997 года. Ставший первым вице-премьером Борис Немцов объявил войну естественным монополиям. Первыми в очередь на реформу он поставил «Газпром» и энергетиков, но сразу следом за ними — МПС. Отвечать за реформирование железнодорожного транспорта поручили новому министру Николаю Аксененко. На фоне баталий вокруг судьбы «Газпрома» споры вокруг железнодорожной реформы отходили на второй план. В то же время уже в сентябре Борис Немцов признавал, что и вокруг концепции преобразований в МПС «идут жестокие бои».

Воевали «эволюционеры» с «революционерами». Над концепцией в 1997 году работала специально созданная рабочая группа. Железнодорожники в ее составе пытались все, что можно, сохранить. Представители реформаторов от власти (например, тогда — руководитель Федеральной службы по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению Петр Мостовой) и предприниматели (например, тогда — глава корпорации «Биопроцесс-НИПЕК» Каха Бендукидзе) — все, что можно, приватизировать.

Сначала казалось, что побеждает революция. Первый вариант реформы, изложенный в указе президента Ельцина «О совершенствовании структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации», сейчас можно назвать просто радикальным. По нему из МПС должны были быть выведены «ремонтные и обслуживающие предприятия и подразделения, непосредственно не связанные с организацией движения». Все они должны были быть приватизированы, а полученные средства — направлены на финансирование инвестиционных программ МПС. Основной задачей реформы тогда называлось снижение железнодорожных тарифов. Осенью Николай Аксененко, несмотря на убыточность работы железных дорог, объявил о первом снижении тарифов. Покрыть убытки тогда МПС обещало за счет продажи до 60% объектов инфраструктуры и дотаций из бюджета.

В то же время буквально через месяц правительство снизило накал страстей. Борис Немцов подчеркивал, что все реформы будут проводиться «в рамках единой системы МПС», за которой сохраняются функции государственного регулирования отрасли. Лишь в самых общих чертах тогда упоминалось о возможности создания некой центральной железнодорожной компании для «организации хозяйственной деятельности железных дорог». Про приватизацию уже говорили «в перспективе», уточняя, что «российские железные дороги останутся в госсобственности». Зато было достаточно четко определено, по какому пути пойдет реформа: разграничение монопольного и конкурентного секторов, то есть отделение перевозок от инфраструктуры. Россия выбрала европейский путь реорганизации железных дорог.

РЕФОРМА В ТУМАНЕ

Даже за вычетом консерватизма железнодорожников нерешительность правительства в отношении реформы отрасли можно понять. Мировой опыт, на который могли бы опереться российские реформаторы, в то время был невелик. В Европе, например, велись абсолютно аналогичные дискуссии по поводу реорганизации железнодорожного транспорта.

Наиболее состоявшейся к середине 1990-х выглядела реформа железных дорог Швеции, начатая в 1988 году. Государственные шведские железные дороги были разделены на инфраструктуру и перевозочную деятельность с выведением в самостоятельную организацию государственного регулирования. Спустя восемь лет, в 1996 году, Швеция открыла доступ к своей железнодорожной инфраструктуре любых перевозчиков, отвечающих установленным государством требованиям. Национальный перевозчик SJ еще через пять лет был разделен на шесть самостоятельных компаний по видам деятельности — пассажирскую, грузовую, по управлению недвижимым имуществом, по техническому обслуживанию и ремонту, по экипировке пассажирских поездов, по связи и информационным технологиям.



КОНСЕРВАТИВНЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМЕ РОССИЙСКИХ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ СФОРМИРОВАЛСЯ ЕЩЕ В 1996 ГОДУ, И С ТЕХ ПОР СИТУАЦИЯ НЕ ПРЕТЕРПЕЛА ИЗМЕНЕНИЙ



ПЕРЕДОВИКИ ПРОИЗВОДСТВА