



Точка зрения

Институциональные реформы на железнодорожном транспорте: итоги двух десятилетий

Ф.И. ХУСАИНОВ,
канд. экон. наук,
эксперт НИУ ВШЭ,
доцент РОАТ РУТ (МИИТ)
f-husainov@mail.ru

Уходящий, 2021 год, с одной стороны, – это год 20-летия принятия программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, а с другой – год возвращения к обсуждению «целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок» (ЦМР). И эти два факта связаны между собой: трудно обсуждать новый этап реформ, если не до конца дана оценка уже сделанным.

В связи с возрождением в экспертной среде и со стороны регуляторов интереса к ЦМР (а среди участников рынка предложения о том, что нужно возобновить работу по разработке ЦМР, регулярно звучали все последние годы) представляется актуальным обсуждение того, что было достигнуто в железнодорожной отрасли и, в частности, в сфере развития рынка железнодорожных грузовых перевозок за эти два десятилетия.

Оглядываясь назад, мы обнаруживаем, что часть задач, предусмотренных программой реформы, так и не были решены. А разработка «целевой модели рынка железнодорожных грузовых перевозок», которая бы задавала ориентиры всем участникам отрасли, была несколько лет назад приостановлена (последняя подготовленная регуляторами версия датируется маем 2017 г., последние обсуждения на уровне регуляторов – 2018 г.) [1].

В итоге сегодня все участники транспортного рынка замерли в недоумении: никто не понимает, чего ждать в долгосрочной перспективе, какие инвестиционные планы будут актуальны, а какие – нет, каковы целевое состояние и структура отрасли. Более того, часть участников рынка опасается, что от некоторых позитивных достижений реформы монополист может отказаться.

Поэтому пришло время вернуться к обсуждению «целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок» и проанализировать, что в процессе реформ оказалось успехом, а что – провалом.

История успеха: дерегулирование вагонного сегмента

В процессе структурной реформы был дерегулирован рынок предоставления грузовых вагонов. В 2003 году осуществлена «тарифная революция» – вагонная составляющая для собственных (или частных) вагонов перестала регулироваться государством, а стала определяться самими участниками рынка в зависимости от соотношения спроса и предложения.

Эта революция привела к нескольким важным последствиям.

Во-первых, дерегулирование привело к появлению множества частных компаний – операторов подвижного состава, которые стали конкурировать друг с другом за грузоотправителя.

Во-вторых, благодаря конкуренции, оказалось, что даже с учетом того, что в отдельные периоды ставки операторов могли расти очень быстро, в целом в долгосрочной перспективе рост ставок в конкурентном секторе был ниже, чем в монопольном. На рисунке 1 наглядно видно, что если тарифы РЖД регулярно индексировались и росли независимо от конъюнктуры рынка – росли и в условиях роста погрузки и в условиях спада, то тарифы (ставки) операторов колебались, гибко подстраиваясь под динамику рынка. Если вагонов становилось слишком много, ставки снижались, если возникала их нехватка – ставки росли.

При этом если рассматривать долгосрочную тенденцию (а не какой-то выхваченный период, например, один квартал), то видно, что с 2008 года по сегодняшний день тарифы монополиста – ОАО «РЖД» выросли в целом в 2,7 раза (накопленная индексация), а ставки операторов – лишь на 46%* (на графике приведены ставки для полувагонов – как для самого массового рода подвижного состава, в котором перевозится примерно половина всех грузов в России).

Здесь необходимо сделать небольшое пояснение, почему в данном случае используется именно показатель индексации, а не сложившейся фактической доходной ставки (последнее было бы некорректно). Дело в том, что индексация

* Справочно: в сентябре 2021 г. это отношение составляло 137%.

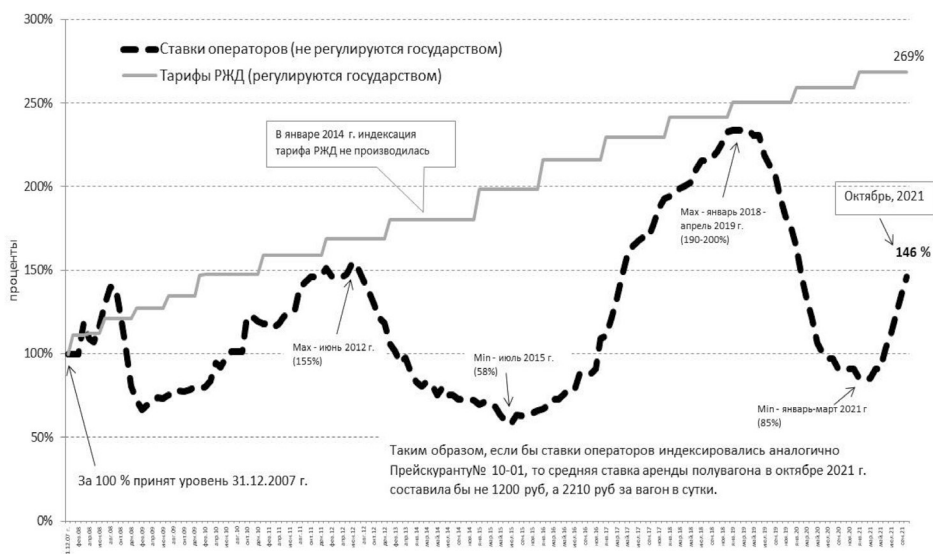


Рис. 1. Динамика индексации тарифов РЖД и ставок операторов (аренда полувагона) с января 2008 г. по октябрь 2021 г.
Источник: ФСТ, ФАС, РЖД, «Промышленные грузы».

представляет собой некоторое тарифное решение, которое в экономическом смысле представляет собой разрешенную регулятором величину повышения тарифа. При этом в тех случаях, когда это повышение произведено без учета эластичности спроса (а эластичность спроса у различных грузов разная)*, может возникать ситуация, при которой высокодоходный груз, обладающий высокой эластичностью, переключается на другой вид транспорта, а низкодоходный груз с низкой эластичностью остается (выбирает стратегию верности или лояльности в терминах А. Хиршмана).

Таким образом, темп роста доходной ставки будет производным от темпа роста тарифа. Высокая индексация часто как раз и является причиной последующего снижения доходной ставки (результат, известный из одной из классических задач в теории игр). Можно утверждать, что разница между индексацией и фактическим ростом доходной ставки в каком-то смысле есть величина, характеризующая качество маркетинговой политики компании: если тарифы повышены сильнее, чем нужно, и это отпугнет высокодоходные грузы, то доходная ставка (темп ее роста) начнет отставать от темпа индексации, — это первый признак того, что маркетинговая политика ошибочна, тарифы повышены на неправильную величину; если же доходная ставка растет темпами более высокими, чем

* Разумеется, спрос предъявляют не грузы, а грузоотправители соответствующих грузов, но в силу традиции, принятой в экономических публикациях, для простоты часто говорят о спросе «со стороны дорогих грузов», «со стороны высокодоходных грузов» и т.д. Это не совсем правильно, но позволяет избежать ненужной литературной громоздкости формулировок.

индексация, то маркетинговая политика выбрана верная (во всяком случае с точки зрения критерия доходности).

При этом нужно помнить, что более низкие темпы роста доходной ставки не означают, что тарифы снизились. Они лишь означают, что определенным образом изменились структурные характеристики (дальность перевозок, доли разных грузов и т.д.), и это изменение было ответом на соответствующий уровень индексации. В этой связи может возникать такой порочный круг: монополист просит регуляторов повысить тарифы, повышенные тарифы «выталкивают» с сети железных дорог высокодоходные грузы, доходная ставка снижается, у монополиста возникают проблемы с финансированием своих инвестпроектов, он просит вновь повысить (проиндексировать) тарифы, и цикл повторяется.

Именно поэтому для корректной оценки ценовой политики регулируемого монополиста, с точки зрения оценки роста тарифа, необходимо использовать показатель индексации, а не сложившейся доходной ставки.

Здесь также отметим, что индексация тарифов РЖД, приведенная на рисунке 1, не учитывает дополнительных решений, принятых в рамках так называемого «тарифного коридора», когда, например, на все экспортные грузы (а это около 40% всей погрузки) действовал повышающий коэффициент (+ 13% в 2013–2015 гг., +10% в 2017 г., +8% в 2018 г.), и одновременно не учитывает некоторого количества понижающих коэффициентов, применяемых в отношении отдельных перевозок. Иначе говоря, это динамика тех тарифных решений, которые носят долгосрочный характер, но она может не учитывать некоторые разовые понижения на отдельных направлениях или на отдельных станциях.

Из данных, приведенных на рисунке 1, можно сделать еще один важный вывод. Если бы сегодня вагоны принадлежали не частным компаниям, а РЖД или МПС и индексировались на том же уровне, что и все остальные тарифы РЖД, то эту экономию между ростом в 2,6 раза и ростом на 27% грузоотправители бы не получили. Эти средства были бы изъяты у грузоотправителей, у производителей промышленной и сельскохозяйственной продукции и получены монополистом. Соответственно, потребители, с точки зрения концепта общего благосостояния (теории общественного благосостояния), стали бы беднее. (Конечно, часть перераспределенных в пользу государственного монополиста ресурсов он впоследствии, в свою очередь, потратит на приобретение товаров и услуг на рынке, но, как известно, государственные компании практически всегда менее эффективны, чем частные [2; 3], а замещение частных расходов государственными или расходов (как и инвестиций) частных компаний расходами (и инвестициями) государственных компаний в итоге снижает эффективность и продуктивность экономики в целом.)

Этот выигрыш российская экономика получила именно потому, что есть конкуренция между частными компаниями.

В-третьих, российская экономика получила инвестиции в производство грузовых вагонов со стороны частного сектора. Благодаря этому хронический дефицит полувагонов для вывоза угля или металлов был ликвидирован. В большинстве сегментов постоянный и хронический дефицит сменился профицитом вагонов, а общий вагонный парк, который в начале 2000-х годов составлял 800 тыс. единиц, сегодня превышает 1,2 млн единиц.

Таким образом, дефицит вагонов ликвидировало не государство, а рынок – частные компании. (Здесь можно отметить, что если бы не принудительное списание более 0,2 млн вагонов только за 2015–2016 гг., к которому компании – собственники вагонов были принуждены регуляторами с целью создания дополнительного спроса на продукцию российского вагоностроения, то нынешний парк вагонов был бы больше.)

Если анализировать динамику грузооборота, то можно увидеть, что в значительной степени освоение этих дополнительных тонно-километров стало возможно именно благодаря тем частным инвестициям в вагонные парки, которые были сделаны за эти годы компаниями-операторами. Грузооборот, который вырос за два десятилетия почти вдвое, с 1373,2 до 2544,8 млрд т·км (на 85%, если быть точными), не мог быть осуществлен парком, который был в 1,5 раза меньше нынешнего.

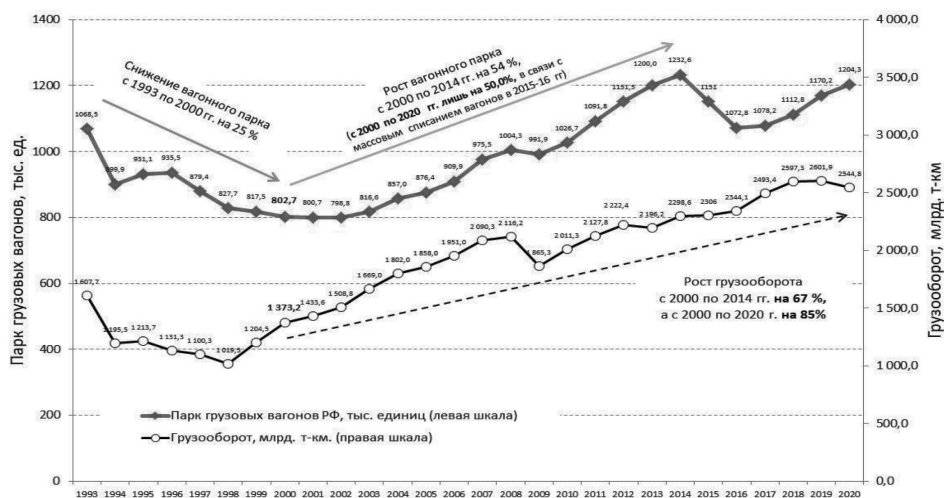


Рис. 2. Динамика парка грузовых вагонов РФ и грузооборота железнодорожного транспорта в 1993–2020 гг.

Примечание: Напомним читателям, что в научной (в том числе статистической) литературе под грузооборотом по умолчанию понимается обычный грузооборот, получаемый умножением массы груза нетто в тоннах на дальность (расстояние) перевозки в километрах и измеряемый в тонно-километрах. Наряду с ним, РЖД (но не Росстат) учитывает еще один показатель – грузооборот с учетом оплаченного

порожного пробега собственных и арендованных вагонов (он публикуется в годовых отчетах ОАО «РЖД»), который отличается от обычного грузооборота.

Таким образом, история дерегулирования вагонных парков – это «история успеха».

Еще один вопрос: а можно ли было обойтись без демонополизации и реформ и, тем не менее, ликвидировать дефицит вагонов? Ответ на этот вопрос есть в работе трех руководителей МПС начала 2000-х годов, причастных к разработке и осуществлению реформ – Н.Е. Аксененко, Б.М. Лapidуса и А.С. Мишарина [4]. Они пишут: «Внутренние ресурсы отрасли не позволяют кардинально решить проблему обновления фондов за счет собственных инвестиций. Только при условии двукратного роста доходности, обеспеченном увеличением тарифов на внутригосударственные перевозки в 3 раза, железнодорожный транспорт мог бы решить эту задачу собственными силами. Однако неприемлемость такого решения очевидна» [4]. Таким образом, руководство МПС накануне реформы уже понимало и откровенно говорило, что отказ от реформы слишком дорого обошелся бы экономике страны.

История провала: почему так и не появились частные перевозчики?

В программе реформ также было предусмотрено следующее: «На втором этапе реформы создаются организационно-правовые условия для увеличения доли парка магистральных локомотивов, находящихся в частной собственности (собственности компаний-операторов). ...На третьем этапе реформирования железнодорожного транспорта предусматривается... развитие частной собственности на магистральные локомотивы; переход большей части (60% и более) парка грузовых вагонов в частную собственность... развитие конкуренции в сфере грузовых перевозок» [5].

Следует обратить внимание на то, что конкуренция предусматривалась не только в сфере оперирования, но и в перевозочной деятельности. То есть речь идет не только об институте операторов, но и об институте полноценных перевозчиков с частными вагонами и локомотивами. Таким образом, в постановлении Правительства РФ 2001 года вполне однозначно прописано наличие частных локомотивов.

Заместитель министра путей сообщения А.Г. Белова, курировавшая разработку и выполнение программы, описывая целевое состояние рынка железнодорожных грузовых перевозок, так формулировала официальную позицию МПС на страницах журнала «Экономика железных дорог»: «В результате структурной реформы МПС... у любого грузоотправителя будет выбор: везти перевозчиком ОАО «РЖД» или везти перевозчиком – частной компанией. В этих условиях издержки по оказанию полного комплекса транспортных услуг, на наш взгляд, должны снизиться» [6].

Более того, в октябре 2002 года В.И. Якунин (который тогда был первым заместителем министра путей сообщения) в интервью журналу «РЖД»-Партнер» (№ 10/2002) утверждал: «Эволюция операторов в реальных перевозчиков, конкурирующих с ОАО “РЖД” и между собой – процесс, по моему мнению, неизбежный» [7]. (Впрочем, впоследствии В.И. Якунин изменил свою точку зрения, см., например: [8].)

Таким образом, и в нормативных актах Правительства РФ, и в позиции МПС, выраженной ее руководителями, на этом историческом этапе (2001–2005 гг.) была однозначно зафиксирована необходимость частных, конкурирующих перевозчиков, и сигналы об этом открытым текстом посылались участникам рынка не только на уровне нормативно-правовых документов, но и на уровне множества выступлений в СМИ и в виде научных публикаций.

Для того чтобы реализовать эту часть реформ, Министерство экономического развития совместно с ФАС России и участниками рынка начали разрабатывать «целевую модель рынка», которая и должна была дать ответ на вопрос: в каком виде, в каких формах будет развиваться институт частных перевозчиков на российских железных дорогах?

Однако если задачи первого этапа и частично второго этапа реформы были выполнены, то дальше дело застопорилось.

«РЖД» удалось торпедировать реформу и затопить, благо, к этому времени многие из реформаторов оказались за пределами правительства.

Отраслевое сообщество пыталось обсуждать и разрабатывать «целевую модель рынка» (ЦМР) – документ, предусматривающий дальнейшие стратегические шаги в области реформирования рынка грузовых перевозок. Минэкономразвития предлагало одну версию документа за другой; все дискутировали – рынок был за, РЖД – против.

Чем все закончилось?

Запрягали долго – но потом решили никуда не ехать.

Из экономической теории известно, что монополист чаще всего не бывает заинтересован в реформах, особенно в таких, которые лишают его монопольного положения, рыночной власти, «эксклюзивного» права на государственную поддержку.

Наоборот, логично, что монополист всегда будет противостоять любым реформам, ведущим как к развитию конкуренции, так и снижению его издержек. Следовательно, отказ от допуска конкуренции – это вопрос не только к самому монополисту, но и к окружающей «среде» – регуляторам, экспертам, отраслевой науке и т.п.

Из истории реформ железных дорог в разных странах мы знаем, что они почти всегда сопротивлялись любой либерализации: в США железные дороги

и профсоюзы были против Акта Стаггерса (1980 г.), железнодорожники Канадских национальных железных дорог (КНЖД) были против реформ Поля Телье, в Японии железнодорожники были против приватизации и принудительного «расчленения» железных дорог на шесть разных компаний в 1987 году и т.д. Но мы также знаем, что в перечисленных случаях, а также в случаях приватизации железных дорог в Латинской Америке реформа прошла несмотря на сопротивление менеджмента монополиста. И – что любопытно – результаты реформ в итоге были оценены положительно как потребителями услуг отрасли, так и – с некоторым скрипом – и самими железнодорожниками (см., например: [9; 10]).

И здесь возникает вопрос: готовы ли общество, эксперты и регуляторы оппортировать национальным железнодорожным компаниям, настаивая на либерализации и дерегулировании, или общество и регуляторы готовы согласиться с ситуацией монополизма? Этот вопрос возникал во всех странах, но все страны отвечали на него немного по-разному.

В России реформы не коснулись не только инфраструктуры (это было бы слишком радикальным решением), но и даже сегмента предоставления услуг магистральной локомотивной тяги.

В результате на фоне бурного роста вагонного парка (см. рис. 1) в реформированном сегменте в нереформированном сегменте мы наблюдаем совсем иную картину.

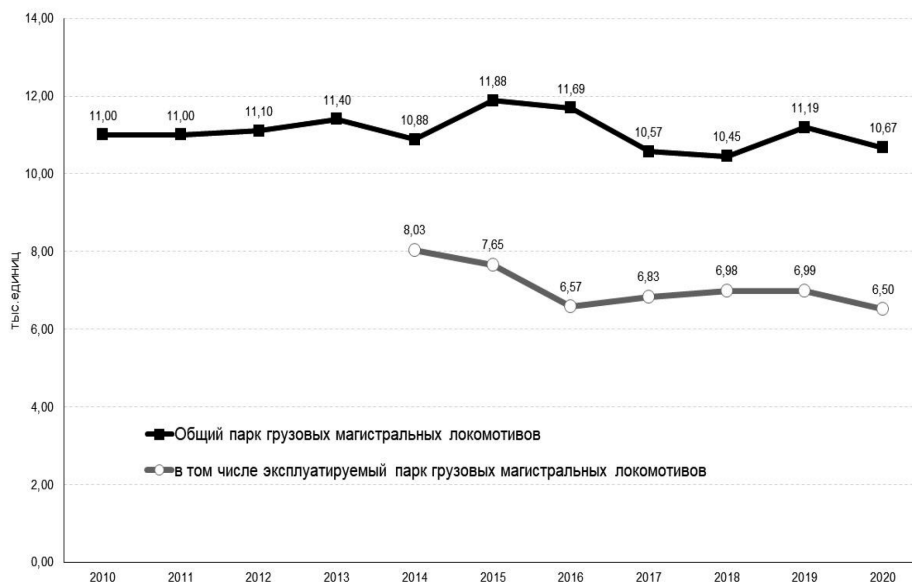
Для начала нужно сказать следующее: всего на протяжении последних десяти лет парк локомотивов «РЖД» составлял 20–21 тыс. единиц, из них около 5–6 тыс. – маневровых и 14–15 тыс. – магистральных (или поездных). (Здесь отметим, что, помимо 5–6 тыс. маневровых локомотивов РЖД (6 тыс. – в прошлые годы, около 5,3 тыс. сегодня), в стране на различных путях необщего пользования (на подъездных путях предприятий, заводов и путях ППЖТ) работало, по данным 4–5-летней давности, примерно 10 тыс. маневровых локомотивов, не принадлежащих РЖД, а принадлежащих, соответственно, предприятиям, заводам ППЖТ и т.д.; но анализ динамики парка маневровых локомотивов выходит за пределы настоящей статьи, здесь и далее речь идет именно о магистральных (поездных) локомотивах).

Из этих упомянутых выше 14–15 тыс. магистральных (поездных) локомотивов в среднем (от года к году цифра чуть колеблется) примерно 11 тыс. эксплуатируются в грузовом движении (грузовые локомотивы) и 3 тыс. с хвостиком – в пассажирском (пассажирские локомотивы).

Основной интерес здесь вызывает динамика именно грузовых магистральных (поездных) локомотивов, поскольку на их дефицит периодически жалуются грузоотправители (например, в рамках регулярных опросов «Индекс качества» журнала «РЖД-Партнер»). И действительно, в 2013–2014 гг. в различных докладах и выступлениях представителей движенического блока тема дефицита локомотивов звучала часто, и даже озвучена была такая цифра: РЖД должны ежегодно

приобретать не менее 700 локомотивов, для того чтобы не допустить снижения эксплуатируемого парка, а в идеале – по 800 локомотивов, с тем чтобы обеспечить прирост. Справедливости ради нужно отметить, что после 2011–2012 гг. РЖД действительно активно приобретали новые локомотивы – по 500–600 единиц в год, а в отдельные годы и поболее (738 в 2019 г. или даже 804 в 2013 г.) единиц, но вот вопрос: такие темпы покупок увеличивают общий и эксплуатируемый парк или лишь поддерживают на каком-то уровне?

Если взглянуть на данные отчета ф. 9г-10, который ежемесячно публикуется на официальном сайте РЖД, в разделе «Раскрытие информации», то можно узнать, что по состоянию на декабрь 2020 г. общее количество магистральных грузовых локомотивов составляет 10 674 ед., из них эксплуатируемый парк – 6 504 локомотива (в том числе в эксплуатируемом парке 5 155 электровозов и 1 349 тепловозов). Если взять соответствующие данные на декабрь каждого года, то получится график, приведенный на рисунке 3.



Источник: РЖД (данные за 2014–2020 гг. из отчетов ф. 9г-10 на декабрь соответствующего года)

Рис. 3. Парк грузовых магистральных (поездных) локомотивов ОАО «РЖД» в 2010–2020 гг., тыс. ед.

Если общий парк грузовых магистральных локомотивов снизился к концу 2020 г. на 2% относительно конца 2014 г., то эксплуатируемый парк снизился на 19%. (Это снижение, впрочем, скорее всего, будет сглажено или компенсировано по итогам 2021 г., поскольку за 2021 г. эксплуатируемый парк подрос и по итогам года, скорее всего, вернется на уровень 2015 г., а общий, возможно, превысит уровень если не 2015 г., то хотя бы 2016 г.)

Таким образом, можно отметить, что, рассматривая долгосрочный период – с 2010 по 2020 г., мы можем заметить, что в сфере локомотивной и близко нет

той динамики роста, которая имела место в сфере вагонных парков после либерализации 2003 года, когда парк вырос сначала в 1,5 раза (с 0,8 млн до 1,2 млн единиц), а затем, после сокращения парка, вследствие принудительного списания из-за запрета продления срока службы вагонов, снизившись в 2015–2017 гг., вновь восстановился до уровня 1,2 млн вагонов.

Все усилия по приобретению новых локомотивов лишь поддерживают их парк на некотором уровне, но не увеличивают его, что создает разительный контраст с ситуацией с вагонными парками. Здесь можно сделать оговорку, что и новые вагоны, и новые локомотивы могут в силу их возросшей производительности не требоваться в том же количестве. И инновационные вагоны, и новые модели локомотивов позволяют меньшим парком, чем подвижной состав старого образца, осуществить тот же объем перевозок. Но эта оговорка хотя и уточняет чуть картину, но не меняет ее радикально.

А общая картина выглядит так: в тех сегментах, где была проведена демонополизация, появилась конкуренция между частными компаниями, мы наблюдаем рост и развитие, а в тех сегментах, до которых реформы не дошли, – наблюдаем стагнацию и регресс.

Заключение

Подводя итоги, можно отметить, что, с одной стороны, программа реформ, как она была задумана и как сформулирована в документах, не выполнена. Вместе с тем та часть положений программы реформ, которая была выполнена, позволила отрасли решить ряд важнейших задач. Причем задач, которые не решались на протяжении нескольких десятилетий до этого. Например, задачу обновления вагонного парка и ликвидации дефицита грузовых вагонов. И даже это – немало.

В этой связи можно согласиться с оценкой реформ, которую дал один из бывших руководителей ФАС России А.Н. Голомолзин, неоднократно отмечавший в своих выступлениях* и работах, что, если и было что-то полезное для экономики сделано в железнодорожной отрасли за 20 лет, это либерализация рынка грузовых вагонов – появление частных, конкурирующих операторов подвижного состава [11].

Сегодня, в условиях разработки и утверждения новой транспортной стратегии пора возобновить дискуссию и о дальнейших перспективах реформы на железнодорожном транспорте. Необходимо возобновить разработку новой целевой модели рынка железнодорожных грузовых перевозок.

* «Жизнь показала, что в тех сегментах, где мы шли последовательно, конкуренцию развивали, наибольшие достижения, а там, где не последовали в этом направлении, возникают основные проблемы». (Из интервью А.Н. Голомолзина М. Ожерельевой (канал «РЖД ТВ»). См.: URL: <https://rzdvtv.ru/2018/10/09/konkurentnoe-razvitie/>)

Библиографический список

1. Скорлыгина Н. Модельный ряд / Н. Скорлыгина // Бюллетень транспортной информации. – 2018. – № 4. – С. 37–39.
2. Shleifer A., Vishny R. Politicians and Firms / A. Shleifer, R. Vishny // Quarterly Journal of Economics. – 1994. – P. 995–1025.
3. Brown J.D. The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine / J.D. Brown, J.S. Earle, A. Telegdy // Journal of Political Economy. – 2006. – № 114 (1). – P. 61–99.
4. Аксененко Н.Е. Железные дороги России: от реформы к реформе / Н.Е. Аксененко, Б.М. Лapidус, А.С. Мишарин. – М.: Транспорт, 2001. – 335 с.
5. Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте (с комментариями) / составители и авторы комментариев: А.С. Мишарин, А.В. Шаронов, Б.М. Лapidус, П.К. Чичагов, Н.М. Бурносков, Д.А. Мачерет. – М.: МЦФЭР, 2001. – 240 с.
6. Белова А.Г. Вопросы управления железнодорожным транспортом в период реформирования / А.Г. Белова // Экономика железных дорог. – 2002. – № 11. – С. 10–18.
7. Якунин В.И. «ОАО «РЖД» – это акционерное общество, оно не может быть убыточным»: интервью; беседовал Андрей Гурьев / В.И. Якунин // РЖД-Партнер. 2002. № 10 (Интервью позднее опубликовано в сборнике: Гурьев А.И. Железные дороги о себе и реформах / А.И. Гурьев. – СПб.: РЖД-Партнер, 2012. – С. 18–23).
8. Якунин В.И. Десять шагов к эффективности / В.И. Якунин // Эксперт. – 2009. – № 33. – С. 36–42.
9. Хусаинов Ф.И. Экономические предпосылки и результаты приватизации и либерализации на зарубежных железных дорогах / Ф.И. Хусаинов // Бюллетень транспортной информации. – 2006. – № 2. – С. 18–28.
10. Хусаинов Ф.И. Экономические реформы на железнодорожном транспорте: монография / Ф.И. Хусаинов. – М.: ИД Наука, 2012. – 192 с.
11. Голомолзин А.Н. О конкуренции и регулировании. Теория, история, практика, перспективы / А.Н. Голомолзин. – М.: РГ-Пресс, 2021. – 176 с.

Ключевые слова: реформа железнодорожного транспорта, демополизация, конкуренция, операторы подвижного состава, частные перевозчики, реформирование естественных монополий