

Глава 3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДЕМОНОПОЛИЗАЦИИ, ПРИВАТИЗАЦИИ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

3.1. Общеэкономические предпосылки реформ

Реформы на железнодорожном транспорте, зачастую, рассматриваются обособленно, вне контекста экономической политики государства, что приводит к некоторым недоразумениям. Решение, которое выглядит абсолютно логично и предсказуемо, как один из элементов более широкой стратегии, может показаться непонятным или неверным, если рассматривать его вне пределов породившей его парадигмы. Например, политика администрации Р.Рейгана, направленная на дерегулирование автомобильных, воздушных и железнодорожных перевозок, проводившаяся в рамках более широкого курса на освобождение бизнеса от государственной опеки, представлялась некоторым специалистам в области транспорта бессмысленной и даже вредной (ожидалось, что это приведет к росту тарифов). И когда в результате тарифная нагрузка на грузоотправителей снизилась, а качество обслуживания улучшилось, либертарианцы из группы советников президента говорили, что это логичное следствие деэтизации отрасли, что либерализация всегда приводит к увеличению эффективности. Тогда как их оппоненты, рассматривавшие транспорт изолированно от общеэкономических процессов, недоумевали, что такое могло произойти. Поэтому автор полагает, что, изучая процессы реформирования на зарубежных железных дорогах, необходимо подробнее рассматривать те экономические и интеллектуальные предпосылки, которые привели впоследствии к решениям о демополизации и приватизации.

Экономическая политика большинства западных стран в 1930-60 гг. проводилась под сильным влиянием идей усиления роли государства.

Но, начиная с середины 70-х годов, вектор экономической политики изменился. Всё большую популярность завоевывают идеи уменьшения государственного регулирования, сокращения доли государства в экономике, в том числе за счёт приватизации государственной собственности. Одним из постулатов экономического либерализма был тезис о неэффективности государственной собственности. «Неэффективность – есть неременная характеристика всех государственных предприятий» – писал Мюррей Ротбард в своей книге «Власть и рынок», одной из самых громких экономических работ 80-х годов, оказавшей сильное влияние на приватизационные процессы в США и Западной Европе. Появилась масса исследований, результаты которых свидетельствовали о том, что государственные предприятия в массе своей менее эффективны, чем частные. И если в послевоенные годы многие западноевропейские страны пережили длительный период увлечения национализацией, развития с опорой на государственный сектор в попытках решения ряда социально-экономических проблем, то к середине 70-х обнаружилось, что, в конечном счете, национализированный сектор оказался слишком тяжелым бременем для экономики. Оказалось, что государственные предприятия действительно менее эффективны, чем частные.

Сочетание экономических, интеллектуальных и идеологических факторов привело к тому, что уже в 80-е годы XX века мир захлестнула волна всеобщей и массовой приватизации, которая к 90-м годам докатилась и до железнодорожного транспорта. Приватизационные процессы в сфере железных дорог за последние 15 лет охватили многие страны: Аргентину, Алжир, Бразилию, Боливию, Венгрию, Великобританию, Италию, Канаду, Мексику, Нидерланды, Новую Зеландию, Чехию, Чили, Эстонию, Японию и другие. В ряде стран где

железные дороги и без приватизации всегда были частными (например, США), начались процессы либерализации и уменьшения роли государственного регулирования отрасли.

Наиболее характерной в этом отношении была экономическая история Великобритании: с конца 40-х годов здесь проводилась политика национализации и усиления роли государства, что привело к отставанию страны и экономическому застою, к беспрецедентному снижению темпов экономического роста и эффективности экономики. При изложении экономических аспектов британской приватизации в этом параграфе использованы работа А.П. Заостровцева [73] и коллективная монография, выпущенная сотрудниками ИНИОН [164]. После победы на выборах в 1979 г. консерваторов во главе с Маргарет Тэтчер закончился период этатизма и началась массовая приватизация, которая закончилась приватизацией «святая святых» - железных дорог (но уже в период правления Джона Мэйджора).

Послевоенная национализация в Великобритании осуществлялась в рамках программы лейбористской партии. Организация работы национализированного сектора во многом ориентировалась на советский опыт ведомственного управления. Однако развертывание национализации при каждом приходе к власти лейбористов не только не решало проблем обращенных в государственную собственность секторов промышленности, но, напротив, усугубляло их. Показательна, в этом смысле, история британской черной металлургии, т.к. она, во-первых, развеивает миф о государстве-спасителе хронически убыточных отраслей, во-вторых, показывает негативное воздействие неопределенности прав собственности на привлечение сторонних инвесторов.

Черная металлургия в Великобритании после Второй мировой войны развивалась весьма успешно. Выпуск стали вырос с 11,8 млн.т в 1945 г. до 16,3 млн.т в 1950 г. Учитывая трудности послевоенного периода и длительное время, необходимое для наращивания производства в

металлургии, эти показатели можно рассматривать как замечательный результат. Тем не менее, лейбористское правительство настаивало на национализации отрасли. «Акт о железе и стали» вступил в силу 15 февраля 1951 г. Была организована «Бритиш стил корпорейшн», которая приобрела акции всех частных компаний отрасли.

Однако после прихода к власти консерваторов в 1951 г. началась подготовка к денационализации. На это ушло целых 5 лет, так как публика не желала приобретать акции компаний, которые лейбористская партия постоянно обещала ренационализировать. Несмотря на трудности, денационализированная отрасль достаточно успешно развивалась. В период 1953-1966 гг. капитальные вложения составляли примерно 100 тыс. фунтов стерлингов в год. Мощность сталелитейных заводов возросла с 16 млн.т в год в 1950 г., до 36 млн.т в год к 1965 г. Лейбористскому правительству удалось снова реализовать мечту национализации отрасли только в 1967 г.

При лейбористских правительствах (1964—1970 гг. и 1974—1979 гг.) государство приобретало все возрастающие полномочия, которые в некоторых случаях использовались для прямого или косвенного, полного или неполного участия в акционерном капитале отдельных компаний с декларируемой целью повышения их эффективности и рационализации производства. В результате описанной выше политики государственный сектор в промышленности в 1979 г. давал около 12% ВВП Великобритании.

Упор на национализацию со стороны лейбористского правительства отражал, в первую очередь, политические цели и давление групп интересов. Экономические соображения находились на втором плане. Среди лейбористов преобладали те, кто просто хотел, чтобы большая часть экономической деятельности находилась под прямым контролем государства. «...трудно найти какие-либо рациональные объяснения национализации с позиций «чистой» экономики, в отрыве от

доминирующих в период проведения национализации политических интересов, давления тех или иных заинтересованных групп и идеологических установок» [73]. Идеиные установки лейбористской партии с самого ее основания и вплоть до недавнего времени предполагали такую смешанную экономику, в которой госсектор и госконтроль играли бы решающую роль, оттесняя частный сектор на второй план.

Послевоенное время - период торжества идей расширения государственного регулирования как средства макроэкономической стабилизации. Государственная собственность рассматривалась лейбористами как необходимое условие реализации этих идей. В частности, большая роль в антициклическом регулировании отводилась инвестициям государственного сектора, которые должны были сглаживать экономические колебания. Государственный сектор также рассматривался как средство достижения более высокого уровня социального равенства и более высокой производительности.

Заметим, что идеология государственного вмешательства традиционно укрепляется в странах-победителях после длительных войн, в процессе которых формируется специфическая военная экономика с жестким государственным регулированием. Военная экономика создает иллюзию быстрого и эффективного решения многих экономических проблем административными методами, а также мощный социальный слой, непосредственно связанный с административным управлением и не видящий своего места в частном секторе. Отсюда прямая заинтересованность в расширении государственного сектора со стороны влиятельных групп. Были также сильные группы давления в среде сторонников лейбористов. Эти группы включали профсоюзы в некоторых отраслях, которые предполагалось национализировать. Шахтеры и железнодорожники, например, настаивали на национализации, т.к. полагали, что она принесет им лучшую оплату и условия труда, в то время как работники черной металлургии, более благополучной отрасли, были

мало заинтересованы в ней. Это различное отношение имело мало общего с достоинствами национализации как таковой и являлось примером групповых интересов.

Профсоюзы, представляющие шахтеров и железнодорожников, занимали сильные позиции для проведения своих настроений через лейбористскую партию. В мае 1945 г., когда конференцией лейбористской партии было одобрено политическое заявление о национализации, национальный профсоюз шахтеров, три профсоюза железнодорожников и профсоюз транспортных работников контролировали примерно половину голосов профсоюзов-коллективных членов лейбористской партии. Таким образом, движущими общественными силами национализации стали бюрократия, овладевшая «командными высотами» экономики в военное время и желавшая закрепить и упрочить достигнутый социальный статус и после войны, и работники малоперспективных отраслей, нуждавшихся в серьезной реструктуризации, из-за опасения потери привычных рабочих мест и заработков. Этот альянс хозяйственной бюрократии с рабочим движением отсталых отраслей промышленности на политической арене Великобритании был представлен лейбористской партией, воплощавшей в жизнь свои программные установки на национализацию.

В табл. 9 представлены данные о месте государственных предприятий в экономике Великобритании с 60-х годов вплоть до начала периода массовой приватизации 1979 г. Анализ данных табл. 9 позволяет заметить явное различие между долями государственных предприятий в ВВП и в основном капитале страны (доля в основном капитале превышала долю в ВВП как минимум в 1,6 раза). На единицу продукции государственные предприятия используют значительно больше капитала, чем частные. Вторая диспропорция, столь же явно бросающаяся в глаза - это различие между долей в ВВП и долей в совокупных инвестициях в основной капитал. Последняя также значительно превышала первую на протяжении почти 20 лет, что подчеркивает более низкую эффективность

использования инвестиций в национализированном секторе экономики и отсутствие жестких бюджетных ограничений у национализированных предприятий.

Таблица 9

Доля государственных предприятий в экономике Великобритании
в 60—70-е годы XX века, %

Показатель	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1976 г.	1978 г.
Доля в валовом внутреннем продукте	8,8	10,2	10,4	11,4	11,6
Доля в общей численности работающих	7,7	8,0	8,3	8,3	8,4
Доля в инвестициях в основной капитал	19,1	20,5	17,7	16,8	16,6
Доля в совокупном основном капитале	14,2	16,7	18,8	18,3	17,9

Источник: [73]

Преимущественно такая ситуация была обусловлена щедрыми вливаниями государственных средств в эти отрасли на различного рода инвестиционные проекты.

Анализируя результаты деятельности государственных предприятий, следует учитывать два обстоятельства. Во-первых, технико-экономические показатели их работы, как правило, выглядят удовлетворительными, но при этом надо помнить о мощной госбюджетной поддержке инвестиций. В этом отношении они находятся в явно привилегированном положении по сравнению с частными компаниями. Этим, в частности, объясняются устойчивые темпы роста производительности труда в большинстве национализированных отраслей, которые могут иметь место на фоне значительно более низкой эффективности использования основного капитала (фондоотдачи), чем в частном секторе. Во-вторых, причиной того, что финансовые показатели деятельности государственных

предприятий выглядят далеко не лучшим образом, явно уступая показателям частных компаний, в известной мере является факт вмешательства государства в их деятельность (например, имевшая место в Великобритании политика ценовых ограничений по отношению к ряду национализированных отраслей).

Проблема заключается в том, что финансово-экономической политике государственных предприятий присущ глубокий внутренний конфликт. С одной стороны, государство подталкивало национализированные предприятия к более активному внедрению рыночной мотивации хозяйственной деятельности, с другой, оно налагало на них «общественные обязательства», которые сплошь и рядом шли вразрез с такой коммерческой ориентацией. Кроме того, регламентация деятельности государственного сектора, ставшая в середине 70-х годов куда более детальной и жесткой, существенно лимитировала его оперативную свободу и создавала препятствия росту доходности.

Экономика Великобритании конца 70-х годов ярко продемонстрировала тот факт, что функционирование предпринимательского государственного сектора на коммерческих основах и одновременное использование его как инструмента государственной макроэкономической и социальной политики несовместимо.

Окончательный перевод национализированного сектора на рыночные основы означал бы существенное сужение границ, в которых государство может манипулировать деятельностью этого сектора в своих интересах, т. е., собственно говоря, утрачивался бы весь смысл национализации. В то же время использование национализированных отраслей в качестве орудия макро- и микроэкономической политики неизбежно приводило бы к дальнейшему отходу от коммерческих начал в его деятельности, цена которого — нарастание несбалансированности финансов, рост бюджетных дефицитов, усиление инфляции и макроэкономической нестабильности в целом.

В итоге складывался порочный круг: национализация рассматривалась как средство достижения определенных политических и экономических целей, что, однако, становилось невозможным именно в силу национализации.

Так, например, когда борьба с инфляцией велась с помощью фиксации цен на продукцию и услуги государственных предприятий, это приводило к их убыточности и требовало усиленных дотаций из государственного бюджета, что, в свою очередь, порождало дефицит государственного бюджета и в итоге еще более высокую инфляцию. Кроме того, как пишет Е.Т. Гайдар, «финансовое положение государственных компаний нередко осложняется приобретением убыточных частных предприятий, необходимостью осуществления капиталовложений, обусловленных политическими соображениями»[42].

Выход из порочного круга был найден в 1980 г. только на путях массовой приватизации.

Подтверждает необходимость приватизации, в частности, состояние государственных финансов. Так, в 70-е годы дефицит бюджета центрального правительства часто превышал 10% всей суммы его расходов. Например, в 1974 г. он равнялся 11,6% от этих расходов, а в 1976 г. достиг рекордной величины - 17,1%. В 1980 г. - первом полном году правления консерваторов, когда массовая приватизация еще не принесла своих результатов, государственный бюджет также сводился с дефицитом (11,6%). Однако после завершения основной части приватизации дефицит бюджета центрального правительства сменился профицитом, составившим 2,9% в 1989 г. и 2,4% - в 1990 г.[73].

О том, что массовая и последовательная приватизация была единственным и верно найденным выходом из сложившейся в конце 70-х годов тупиковой ситуации, красноречиво свидетельствуют следующие цифры. Когда в 1979 г. консерваторы пришли к власти, национализированные отрасли несли тяжелые убытки, а издержки их

государственной поддержки были эквивалентны в том же году 300 фунтам стерлингам на каждого налогоплательщика. В настоящее время приватизированные предприятия получают прибыли, равные 2,6 млрд. фунта стерлинга в год, и платят налоги с этих прибылей в сумме, эквивалентной 100 фунтам стерлингов на каждого налогоплательщика [73].

Является ли пример Великобритании в вопросах сравнительной эффективности частных и государственных предприятий универсальным?

В начале 1980-х годов во многих странах проводились исследования государственного сектора. Почти все они показали, что государственные предприятия менее эффективны, чем частные при сравнительно равных условиях [150,184].

Некоторые из этих результатов приведены в работе Дж. Стиглица «Экономика государственного сектора» [184]. В частности, исследования показали, что государственные проекты по строительству жилья на 20% дороже, чем сравнимые частные; общественная уборка мусора обходится на 50% дороже, чем частная; издержки частной пожарной охраны (но общественно финансируемой) в Спотсдейле (Аризона), были приблизительно на 47% меньше, чем государственной, обслуживающей сравнимое число потребителей; исследование частного транспорта в Индиане показало, что тарифы на него на 12% дешевле, чем на аналогичный транспорт, предоставляемый местной властью.

В 1984 г. в США президентская комиссия под названием «Исследование частного сектора по контролю за издержками» во главе с нью-йоркским промышленником Дж. Питером Грейсом осуществила восьмимесячное исследование. Она предоставила 2500 рекомендаций для устранения излишних государственных расходов, которые могут сэкономить 424,4 млрд. долл. в течение трёх лет. Среди отмеченных административных недостатков были следующие.

1. Пентагон закупал обыкновенные винты (продающиеся в любом магазине оборудования по 3 цента) по 91 долл. каждый. Комиссия относит

это на недостаток конкурентного конкурса и оценивает общие потери от этого в 7,3 млрд. долл.

2. Государственные служащие используют бюллетень по болезни на 64 % чаще, чем служащие непромышленного частного сектора. Комиссия оценивает потери от этого в 3,7 млрд. долл.

3. Администрация по делам ветеранов тратит 61250 долл. за одну койку при строительстве лечебниц, что почти в четыре раза больше, чем в большинстве лечебниц частного сектора.

4. Управление служб общего назначения занимает в 17 раз больше людей, чем частная компания, осуществляющая сопоставимую деятельность.

Но, будучи сторонником государственного регулирования экономики, Стиглиц ищет сферу, где государство не выглядело бы столь неэффективным. И находит! Он пишет: «Но не все исследования показывают, что государственные предприятия работают значительно хуже, чем частные. В Канаде существуют две основные железнодорожные системы: одна частная и одна государственная. Одно из последних исследований заключило, что существенной разницы в их эффективности нет» [184]. Первое издание цитируемой книги Стиглица вышло в 1986 г., второе – в 1988 г. В 1995 г. Канадские национальные железные дороги были приватизированы. Они задолжали налогоплательщикам миллиарды долларов. И лишь после приватизации – в 1996 г. – они впервые в своей истории покрыли свои издержки на Востоке (Западная часть их была рентабельной, а вот Восточная – всегда убыточной). Но об этом ниже.

Чем же объясняются различия между государственными и частными предприятиями? Государственные предприятия отличаются от частных по двум основным направлениям: им не надо беспокоиться о банкротстве и, обычно, им не надо беспокоиться о конкуренции.

Одним из источников различия в мотивации государственных и частных предприятий является необходимость иметь дело с опасностью

банкротства, с которой сталкивается частная фирма, в отличие от всегда существующей возможности государственного субсидирования для государственных предприятий. Возможность банкротства создает ограничения на размер потерь, которые несет частное предприятие в результате неэффективного управления, и естественный механизм замены неэффективной команды управленцев. Она налагает на фирму бюджетные ограничения. Государственные предприятия, наоборот, в течение долгого времени часто живут с большим дефицитом.

Второе различие между государственными и частными предприятиями возникает из отсутствия конкуренции для большинства государственных предприятий. Конкуренция выполняет ряд важных функций. В частности, она дает возможность выбора. Так, бюрократическая транспортная компания может терять клиентов, обращающихся в менее бюрократическую фирму. Государственная бюрократия в аналогичном случае не получит того же сигнала. Таким образом, конкуренция создает мотивирующую структуру: конкурирующие предприятия в своем желании привлечь клиентов стараются найти такое сочетание услуг, которое лучше удовлетворяет потребности покупателя. В более широком смысле, конкуренция создает основу для сравнения. Когда существует только одна организация, довольно трудно определить, является эта организация эффективной или нет. Но когда есть несколько организаций, занятых одинаковой деятельностью, каждый имеет основу для сравнения. Каждый может увидеть, что у одной организации издержки меньше, чем у другой, каждый в состоянии спросить почему. Даже если сравнение деятельности не вносит ясности, это делается рынком и отражается в прибыльности компании. Конкуренция подразумевает, что те фирмы, которые эффективны и способны предоставлять тот вид товаров и услуг, который удовлетворяет покупателя, будут расти и развиваться. А те, которые являются неэффективными, в конечном счете, обанкротятся. Ниже

рассмотрен опыт нескольких государств по приватизации и либерализации в сфере железнодорожного транспорта.

3.2. Опыт Великобритании

Разрабатывая схему приватизации железных дорог, правительство Великобритании действовало на основе той же логики, которой оно придерживалось при подготовке и осуществлении приватизации ряда других предприятий и отраслей. Ключевой идеей реформ было внедрение и усиление конкуренции везде, где это возможно. В частности, предприятия-монополисты получили директивы открыть возможность доступа к трубопроводам и телекоммуникационным сетям для посторонних компаний, позволив им предлагать потребителям собственные услуги.

Два наиболее важных аспекта, которые включала в себя программа реформ - это реформирование отношений железных дорог с государством и перестройка организационной структуры самих железных дорог.

Первый аспект заключался в приватизации железных дорог, национализированных лейбористским правительством в 1947 г. Второй аспект заключался во внутренней структурной перестройке железных дорог, которая должна была создать условия для их последующей приватизации. Эта перестройка предполагала разукрупнение железных дорог и выделение возможно большего числа структурных единиц с самостоятельной финансовой и бухгалтерской отчетностью.

5 ноября 1993 года в Великобритании был принят Закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которым с 1 апреля 1994 года Британские Железные дороги (British Rail) как единое целое окончательно прекратили свое существование. Вместо нее была образована компания «Railtrack», владеющая инфраструктурой железных дорог (железнодорожными путями, станциями, системами СЦБ и связи, искусственными сооружениями), но не занимающаяся их эксплуатацией.

Функции эксплуатации, включая менеджмент (время поездок, графики движения) выполняют эксплуатационные компании, получающие франшизы на 5-7 лет. После приватизации на сети работают 26 пассажирских и 6 грузовых компаний-операторов подвижного состава, а также 11 компаний, занимающихся ремонтом и текущим содержанием пути. Были проданы компания «Rail Express Systems» (предоставляющая услуги железнодорожного транспорта для почтового управления Великобритании) и «Red Star» (оказывающая розничные услуги по доставке посылок с использованием свободных мест на междугородных пассажирских поездах). Были также приватизированы все шесть депо крупного ремонта, которые конкурируют между собой, предоставляя услуги по ремонту компаниям-операторам подвижного состава.[115].

В дополнение созданы две государственные структуры: ведомство по выдаче франшиз (OPRAF) и ведомство железнодорожного распорядителя. Ведомство по выдаче франшиз (его возглавляет Управляющий по франчайзингу) занимается не только выдачей франшиз, но и предоставляет субсидии, необходимые для пассажирских перевозок. Ведомство железнодорожного распорядителя (его возглавляет Управляющий по вопросам железнодорожного регулирования) должно содействовать развитию свободной конкуренции и предотвращать действия, противоречащие ее принципам, защищать интересы потребителей услуг железных дорог и компаний, осуществляющих железнодорожные перевозки. Все конфликты, которые потенциально могут возникнуть между «Railtrack» и эксплуатационными компаниями, - относятся к ведению Управляющего по вопросам железнодорожного регулирования[278].

Еще одной из важных задач Управляющего по вопросам франчайзинга, является проведение переговоров с «Railtrack» о выделении «ниток» графика движения поездов. Замысел же на более отдаленную

перспективу состоит в том, что «Railtrack» будет продавать «нити» графика движения поездов на основе обычных коммерческих принципов.

Особо следует коснуться вопроса организации торгов за франшизу на пассажирские перевозки. Пассажирские перевозки в Великобритании, как и в подавляющем большинстве других стран, были убыточными и субсидировались государством. С самого начала правительство ориентировалось на то, что приватизация должна привести к улучшению качества и снижению цены услуг, предоставляемых населению. Поэтому в результате приватизации нельзя было ни допустить сокращения величины предложения транспортных услуг, ни увеличить тариф за проезд. Из этого следовало, что правительству придется субсидировать пассажирские перевозки, используя для этого средства налогоплательщиков. В результате обсуждения этой проблемы родилась идея использовать несколько модифицированную модель торгов за франшизу: основным критерием для определения победителя торгов была минимальная запрашиваемая субсидия[221].

Разделение Британских железных дорог более чем на 70 отдельных коммерческих компаний некоторыми экономистами подвергалось критике в том числе и за то, что подобная приватизация может оказаться экономически неэффективной.

Однако на практике финансовые показатели отрасли кардинально улучшились, государственный бюджет пополнился, имеют место значительные капитальные вложения в инфраструктуру, причем анализ показывает, что имеющие место в настоящее время инвестиции не были бы возможны без приватизации и средств от продажи акций, а также кредитов частного сектора[106]. После реализации программы реформ доля рынка и объемы перевозок стали расти, производительность труда удвоилась. Объём пассажирских перевозок увеличился к 2000 г. на 25 % в сравнении с 1996 г. (а в сравнении с 1994 – на 36 %). Профессор Джонатан Кови из Школы инженерии и строительства Эдинбурга отмечает, что,

пассажиропоток, возможно, увеличился бы и без реформы, но, тем не менее «настолько впечатляющего прогресса раньше не было»[131].

Не только пассажиры вернулись на железные дороги. Операторы перевозят грузы, ранее никогда не транспортировавшиеся по железной дороге. Перевозки грузов в 2000 г. возросли на 22 % к 1996 г. (а к 1994 г. – на 42 %). При этом с 1988 по 1994 г. объёмы перевозок снизились на 16 %.

Число поездов выросло на 1300 в сутки (или на 12 %). Пунктуальность повысилась: число опозданий в 2000 г. сравнительно с 1996 г. уменьшилось на 40 %. Грузооборот увеличился (сравнительно с 1996 г.) на 39 % и достиг 44,2 млрд. т-км [131, 132]. Возросший объём работы требовал увеличенных инвестиций. За три года инвестиции частного сектора удвоились и составили в 1999 г. 2 млрд. ф.ст. К 2000 г. они достигли 2,5 млрд.ф.ст. С. Беннет отмечает, что частный сектор вкладывает в развитие железных дорог инвестиции, невозможные со стороны государства в предшествующие приватизации четыре десятилетия [26].

Эти инвестиции намного превышают уровень капитальных вложений государственных Британских железных дорог [26]. Специалисты администрации «Railtrack» прогнозируют рост пассажирских перевозок на 50 % и грузовых на 80 % к 2010 г.

В 1997-98 гг. произошло несколько крупных аварий, и часть прессы сделала вывод, что это следствие приватизации, но общее количество аварий на поезд-км снизилось в 2,5-2,8 раза: с 0,45-0,50 случаев на миллион поезд-км. в 1980-1990 гг. до 0,18 в 2000 г.[131, 231].

Преимущества Британской модели достаточно очевидны: все значительные расходы становятся в рамках подобной модели «прозрачными», становится значительно легче проследить за эффективностью расходуемых средств, ибо конкуренция (или даже потенциальная возможность её появления) побуждают улучшать качество оказываемых услуг.

Вот что пишут о результатах приватизации в Великобритании авторы фундаментальной коллективной монографии о приватизации: «Несмотря на многочисленные прогнозы, конкуренция среди франчайзинговых компаний, осуществляющих пассажирские перевозки, достаточно жёсткая, так что общий объём субсидий оказался значительно меньше, чем раньше выделялся для «Бритиш рэйл». (...) Так же, как и другие предприятия общественного пользования, приватизированный железнодорожный транспорт демонстрирует способность к повышению качества предоставляемых услуг.»[164].

Правительство было готово предоставить более значительные средства, однако конкуренция между участниками торгов за получение франшизы привела к уменьшению запрашиваемых субсидий. К 2003 г. объём ежегодных государственных дотаций для поддержки первых семи франчайзинговых компаний составит лишь 1/3 от средств, потребовавшихся "Бритиш рэйл" в последний год её деятельности. Согласно имеющимся по восьми приватизированным маршрутам данным, семь из них оказались более чётко организованными, чем до приватизации, и все восемь продемонстрировали более высокую надёжность регулярных железнодорожных перевозок.[38, 164].

В качестве своего рода образцово-показательного примера, демонстрирующего, как должна действовать данная модель, английские специалисты указывают на зону между аэропортом Гэтвик и Лондоном, где несколько разных эксплуатационных компаний предлагают пассажирам услуги по сообщению между аэропортом и городом, отмечая, что конкуренция уже привела к заметному повышению качества обслуживания.

Вместе с тем большое количество игроков сильно усложнило и запутало процесс принятия решений.

Кроме того, на «Railtrack» было наложено множество ограничений и запретов. Так, британское законодательство предполагает

«государственное вмешательство во всех случаях, когда со стороны компании будет проявляться стремление получить сверхприбыль от инвестиций или отказаться от проектов развития без достаточно обоснованных причин».

«Railtrack» получила монопольные права на услуги по предоставлению рельсов операторам-первозчикам. Это подкреплялось субсидиями, которые, снижая стоимость услуг «Railtrack», уничтожали стимулы к строительству альтернативных частных линий, способных составить конкуренцию монополисту. Удешевление прав пользования рельсовыми путями способствовало чрезмерно интенсивному использованию дорог перевозчиками.

«Railtrack» не имела права действовать на своих собственных дорогах в качестве оператора. Компания принуждалась государством к осуществлению инвестиционных проектов, которые акционеры не находили привлекательными и наоборот (например, не позволили закрыть линию Лондон-Манчестер-Глазго на ремонт, когда руководители компании приняли такое решение).

На «Railtrack» распространялась изощрённая система различных государственных премий и штрафов, призванных изменить её стимулы, направив усилия менеджмента не на максимизацию прибыли, а на соблюдение разных технических и статистических критериев.

В результате «Railtrack» так и не стала прибыльной компанией, хотя сумма убытков (около 1,2 млрд ф.ст.) и меньше, чем во время нахождения в государственной собственности (от 1,5 до 2,0 млрд. ф. ст.). Компания не смогла найти достаточно средств для поддержания инфраструктуры, но не могла и выйти из этой ситуации через сокращение части сети, например, через закрытие некоторых линии или через продажу их другой компании. В итоге после нескольких серьёзных катастроф «Railtrack» стала исключительно непопулярной и правительство прекратило субсидирование, сохранив, однако, все требования. Затем произошло

неизбежное банкротство, однако активы Railtrack не достались кредиторам и не были проданы с аукциона, а попали в собственность квазигосударственной "бесприбыльной корпорации без акционеров" (a company limited by guarantee) «Network Rail». Фактически Великобритания восстановила государственную собственность и субсидии на железнодорожную инфраструктуру, причём в общественном мнении укрепилось мнение, что крах «Railtrack» был вызван не государственным регулированием, а неспособностью рыночных сил управиться с железными дорогами.

По мнению В. Кизилова «для непредвзятого наблюдателя очевидно, что система, в которой жила «Railtrack», противоречит принципам свободного предпринимательства, и, пожалуй, даже больше, чем обычная государственная монополия, а значит, английский опыт не был даже попыткой приблизиться к нормальной модели существования отрасли, в своё время обеспечившей ей подлинный расцвет»[81].

При этом надо отметить, что дискуссии об оптимальной форме собственности (частная или государственная) касались только «Railtrack» - компании, владеющей инфраструктурой. То, что владельцы подвижного состава (операторы) должны быть частными компаниями ни у кого не вызывало возражений.

Как говорит директор института Адами Смита доктор Эрмон Батлер, «Железные дороги были приватизированы в 1995-м, к 1999-му году опоздания поездов сократились почти вдвое, в 91 % случаев они приходили вовремя. Сейчас дороги возвращаются под контроль государства, поезда опять стали опаздывать, расписанию они соответствуют только в 82 % случаев. После приватизации инфраструктурная компания «Railtrack» получала государственные субсидии в объёме 1,2 млрд. фунтов. Её последователь, назначенная государством компания «Network Rail» каждый год поглощает больше 4 млрд. фунтов. В конечном итоге «Network Rail» опять станет частной.

Люди работают более эффективно, когда боятся потерять собственные деньги» [131].

История реализации «британской модели» поднимает ряд важных вопросов, ответы на которые актуальны и для России. Необходимо ли полное разделение услуг инфраструктуры и собственно перевозок с запрещением владельцу инфраструктуры заниматься перевозочной деятельностью? Целесообразно ли излишнее государственное регулирование в сфере тарифной политики? Допустимо ли государственное вмешательство в инвестиционную стратегию компании? В свете вышеизложенного представляется целесообразным, если государство сохранит за владельцем инфраструктуры (ОАО «РЖД») право заниматься оказанием как услуг по перевозке грузов, так и любыми видами деятельности на усмотрение компании и не вмешиваться чрезмерно в её работу, полагая, что рынок сам отрегулирует и долю компании на рынке, и необходимость оказания тех или иных услуг. Вместе с тем если государство ставит целью создание и поддержание «цивилизованной» конкуренции на рынке транспортных услуг, то оно должно в лице антимонопольных органов следить за соблюдением антимонопольного законодательства всеми субъектами транспортного рынка.

3.3. Опыт Канады

Железные дороги Канады до реформ состояли из двух систем. Одна из них – Канадские национальные железные дороги (КНЖД) - принадлежала государству, другая – Канадская Тихоокеанская железная дорога (КТЖД) – нет. КНЖД в течение многих десятилетий были убыточными и стоили налогоплательщикам миллиарды долларов. Государство шло навстречу и списывало долги (так было в кризисном для отрасли 1978 г.). К 1992 г. в результате экономического спада и жесткой конкуренции с автотранспортом Канадские национальные железные дороги вновь оказались в глубоком кризисе [45]. При этом правительство дало понять, что на этот раз дороги не должны рассчитывать на финансовую помощь. Руководство КНЖД приняло решение о приватизации железных дорог [45,190].

16 ноября 1995 г. Канадские национальные железные дороги были проданы правительством Канады за 2,16 млрд.долл. США канадско-американскому консорциуму. Темпы приватизации КНЖД были феноменальными: между объявлением о продаже и самой продажей прошло пять месяцев. На следующий день после продажи на биржах Нью-Йорка, Торонто и Монреаля курс акций компании резко повысился с 16,25 до 20,25 US долл. за акцию. Президентом КНЖД был назначен Поль Телье, настоявший на сокращении персонала, причем не за пять лет, как предусматривалось вначале, а за три года. Численность персонала КНЖД, составлявшая в конце 1993 г. 34,0 тыс.чел., к началу 1997 г. снизилась до 17,0 тыс.чел. В целом же количество рабочих мест в железнодорожной отрасли Канады сократилось с 75,0 тыс.чел. в 1988 г. до 46,0 тыс.чел. в 1997 г. Кроме того, профсоюзным лидерам было заявлено, что КНЖД смогут выжить только в том случае, если будут сокращены тысячи профсоюзных функционеров.

За десятилетие 1988-1997 гг. объем перевозок КНЖД и КТЖД возрос, в совокупности, на 63,7 млн.тонн. В течение того же периода вагонный парк КНЖД и КТЖД уменьшился в совокупности на 13%, локомотивный парк - на 11%, а суммарная протяженность их путей - на 36%. При этом к 1997 г. отрасль достигла рекордного в истории страны показателя коммерческого грузооборота - 304,2 млрд. т-км. Это принесло 1 млрд. канадских долл. чистой прибыли, что явилось лучшим результатом за все время работы Канадских железных дорог. Производительность труда постоянно растет. Возросшие доходы позволили поставить на повестку дня вопрос о крупных инвестициях в отрасль. КНЖД приобрели после приватизации 150 мощных тепловозов, которые будут выполнять тот объем работы, который до того выполняли почти 500 локомотивов старой постройки.

Одним из важнейших аспектов реформирования КНЖД явилось то, что Канадский закон о транспорте ограничил обязательства железных дорог в отношении сохранения в эксплуатации нерентабельных линий. Это было сделано с целью поощрить КНЖД и КТЖД постепенно передавать обременительные для них линии (и перевозки) новым независимым компаниям.

Американские инвесторы приобрели почти 66% акций КНЖД. В течение первого после приватизации года цена акций удвоилась. Впервые в своей истории КНЖД стали получать прибыль даже от всегда убыточных в прошлом перевозок к востоку от Виннипега. Первые же годы после приватизации стали в финансовом отношении самыми успешными годами за всю историю КНЖД[45].

Однако лицо железных дорог Канады не определяется всецело двумя крупнейшими компаниями. Для многих клиентов основным железнодорожным партнёром является та конкретная мелкая железнодорожная компания, которая обслуживает линию, примыкающую к их предприятию. Примером успешно действующего «новичка» на рынке

железнодорожных перевозок может послужить компания Rail Link со штаб-квартирой в Эдмонтоне. Представлявшая собой в начале своей деятельности скромную и малозаметную зерновую линию в провинции Альберта, эта компания превратилась к настоящему времени в третью по эксплуатационной длине железную дорогу страны.

Стремительное развитие коротких линий является наиболее впечатляющим феноменом из всего, что происходит в настоящее время в экономике отрасли. В среднем, в Канаде, каждый месяц появляется одна новая железнодорожная компания[67].

При этом клиент, оказавшийся под экономическим диктатом одной железной дороги, вправе настаивать либо на том, чтобы его обслуживала вторая железная дорога, используя пути первой, либо чтобы при обслуживании первая и вторая дороги взаимодействовали[157]. Таким образом, грузоотправители имеют некоторую юридическую защиту от монопольной власти. Конкуренция в данном случае не идеальна, но вполне приемлема.

3.4. Опыт Японии

Национальные железные дороги Японии (JNR) с момента их возникновения и до 1987 г. существовали как государственная структура. Начиная с 1964 г., JNR стали убыточными. Эксперты, изучавшие проблему, пришли к выводу, что нерентабельность работы JNR была обусловлена государственной формой собственности и вмешательством государства в управление и контроль [36, 37]. Администрация JNR не очень заботилась об экономической эффективности работы и удовлетворении запросов пользователей, надеясь на то, что государство спишет все убытки. В результате в 1987 г. было принято решение о приватизации железных дорог Японии. С 1 апреля 1987 г. вместо JNR были образованы шесть частных пассажирских компаний (JR) и одна - грузовая (JR Freight). При этом принципиальным было сведение к минимуму возможности вмешательства правительства в деятельность железных дорог.

В результате приватизации вновь созданные компании оказались способны удовлетворять потребности в перевозках и обеспечивать суммарную рентабельность эксплуатационной деятельности, кроме того, удалось остановить тенденцию к уменьшению доли железных дорог в общем объеме перевозок и сдержать рост тарифов.

Объемы перевозок, падавшие до реформы, стали увеличиваться на 4-5% в год. Производительность труда за пять лет утроилась, уменьшилось число аварий, возросла скорость перевозок. При этом общая численность персонала железных дорог была сокращена с 400 тыс.чел. в 1980 г. до 191 тыс.чел. в 1994 г. [89].

После приватизации стали увеличиваться пассажиро- и грузооборот. Возросли объем поездной работы, число перевезенных пассажиров и доходы от перевозок. Улучшились эксплуатационные показатели. Для

пользователей итоги приватизации проявились в повышении качества перевозок при практически неизменных тарифах. К 1993 г. пассажирооборот возрос на 20 % по сравнению с 1986 г., хотя доля железнодорожного транспорта в общем объеме пассажирских перевозок страны стабилизировалась на уровне несколько выше 21 %. Подобным же образом, грузооборот, который до приватизации неуклонно снижался, начал понемногу увеличиваться, и доля железнодорожного транспорта в совокупном грузообороте возросла с 4,6 % до 4,9 %. После 1993 г. темпы подъема замедлились, но всё же грузооборот в 1994 г. был на 20 % больше, чем в 1986 г.

Возросли также объем поездной работы (на 19,3%), число перевезённых пассажиров (на 20,8 %) и доходы от перевозок (на 20,6 %)[89].

Одной из причин подобных впечатляющих результатов был отказ от нерентабельных перевозок в малонаселенных регионах страны. Местным властям была предоставлена возможность взять на себя ответственность за транспортное обслуживание этих регионов, что сняло с железных дорог тяжелое бремя эксплуатации убыточных линий. Кроме того, после приватизации удалось остановить рост эксплуатационных расходов и, следовательно, тарифов, за счет внедрения средств автоматизации, сокращения численности персонала, использования новых технологий [218].

Ещё одним, хотя и менее заметным положительным результатом приватизации, стала меньшая зависимость железных дорог от вмешательства государственных органов и большая их самостоятельность.

Для пользователей итоги приватизации проявились в повышении качества перевозок при почти постоянных тарифах. Качество услуг является показателем, который трудно выразить количественно, но одной из его характеристик является доля данного вида транспорта на рынке.

Компании JR , в принципе, достигли этой цели приватизации и увеличили свою долю на рынке, особенно в первые годы.

Такое заключение поддерживается следующими фактами: за время после приватизации тарифы практически не выросли; на сети Синкансен введены новые маршруты перевозок на дальние расстояния; некоторые специализированные грузовые линии для улучшения пригородных сообщений преобразованы в пассажирские; увеличилась частота движения поездов в пригородных сообщениях; повысилось качество обслуживания пассажиров на станциях и вокзалах; деятельность железных дорог в значительной мере диверсифицирована, предоставляются новые виды услуг, гибко приспособляемые к запросам пользователей[68].

Таким образом, приватизация позволила повысить уровень качества транспортного обслуживания пользователей.

3.5. Опыт Соединённых Штатов Америки

В США частные железнодорожные компании владеют и собственными путями и подвижным составом. Конкретный населённый пункт может обслуживаться одной или несколькими железными дорогами, и, нередко, возникает ситуация, при которой пара крупнейших городов обслуживается двумя или тремя «параллельными» железными дорогами, конкурирующими в борьбе за клиентов[157]. Слово «параллельный» не следует понимать буквально. Маршруты, которые называются «параллельными», могут достаточно отличаться друг от друга – важно, что они представляют собой экономичную альтернативу для предприятий, желающих перевезти груз.

В большинстве случаев тарифы централизованно не регулируются и устанавливаются на основе договоров между железными дорогами и грузоотправителями. В крупных городах, где имеются многочисленные грузоотправители, отдельные железные дороги могут договориться и создать «маневровую зону», где каждая железная дорога может эксплуатировать свои составы, используя железнодорожные пути другой железнодорожной компании.

Главное в американской системе то, что в большинстве таких схем «права перевозки» грузов одной железной дорогой по путям другой являются добровольными и взаимосогласованными. Достаточно редки случаи «обязательных» прав перевозки, когда доступ к железнодорожным путям предоставляется по приказу государственного регулирующего учреждения[23,157].

В свете дискуссий о дерегулировании железнодорожных грузовых тарифов на российских железных дорогах представляется актуальным изучение аналогичного опыта США, тем более, что по многим параметрам американские железные дороги сопоставимы с российскими: по роли в

транспортной системе, по протяжённости, по средней дальности перевозок, по структуре перевозимого грузопотока.

Начиная с конца XIX века железнодорожные тарифы в США регулировались государством. В 1887 году Конгрессом была создана Междугосударственная коммерческая комиссия, в компетенцию которой были включены, помимо прочего, вопросы правового регулирования перевозок, вопросы тарифов, финансирования, правил эксплуатации, согласования расписаний, взаимоотношений железных дорог с грузоотправителями и грузополучателями, а так же между собой [17]. Все железнодорожные компании были обязаны публиковать тарифы и правила их применения, регистрируемые Междугосударственной коммерческой комиссией. Договорные тарифы не допускались. Закон Клейтона (1914) запретил образование обществ, ослабляющих конкуренцию. Это был период в истории США, когда на смену традиционным американским ценностям – частной собственности, нерегулируемому рынку и экономической свободе, доминировавшим почти на всём протяжении XIX века, – пришли идеи этатизма, экспансии государства в экономическую жизнь. На какой-то период (между 1917 и 1920 гг.) даже была произведена попытка передать железные дороги в государственное управление, но в 1920 г. они были возвращены прежним владельцам. При этом государство сохраняло контроль за экономическими аспектами управления железными дорогами и, в первую очередь, за тарифной и инвестиционной политикой.

Государство решило само регулировать железнодорожные тарифы и осуществлять инвестиции в развитие железных дорог из федерального бюджета.

Подобная экономическая политика привела к массовому банкротству железнодорожных компаний, пик которых пришёлся на 1960-е годы. Происходила ликвидация многих железнодорожных компаний, шла распродажа их имущества, тысячи людей лишались работы. Но самое важное – другое. Как только усилилась роль государства на рынке возник

его неизбежный спутник - дефицит. Газета «Чикаго Сан Таймс» от 2 ноября 1962 года писала: «Сельскохозяйственные чиновники и торговцы зерном из Иллинойса встретились в четверг, чтобы облегчить ситуацию с острым дефицитом товарных вагонов. Фермеры и торговцы сошлись в том, что нехватка железнодорожных вагонов стала «угрожающей», и не слишком надеются, что она улучшится в ближайшее время. Были показаны фотографии, где на земле лежат горы зерна, которое невозможно увезти. Из-за недостатка вагонов в этом году потерян урожай трёх главных культур – кукурузы, соевых бобов и проса» (цит по [53]).

Так что ситуация, в которой оказалась железнодорожная компания «Таггарт трансконтинентал» из культового романа Айн Рэнд «Атлант расправил плечи», опубликованном в 1957 г., отнюдь не плод фантазии романистки, а, скорее, безошибочный прогноз.

«-Через день-другой поезда отсюда уже не пойдут – а вы представляете, что это означает в разгар страды? В этом году небывалый урожай, а поезда остановятся, потому что у нас нет вагонов. Товарные вагоны под зерно мы вообще не получили!

-Что вы сказали? – Дагни стиснула трубку. Ей показалось, что она ослышалась.

-Вагонов не присылали. На сегодня их должно быть здесь пятнадцать тысяч. Насколько мне удалось выяснить, мы имеем не более восьми тысяч вагонов. Я уже неделю звоню в Управление. Они говорят, чтобы я не беспокоился. Вся тара, все силосные ямы, элеваторы и склады, гаражы и дискотеки в округе заполнены пшеницей. По дороге к шермановским элеваторам на целых две мили растянулись в ожидании фермерские грузовики и повозки. Не пришёл ни один вагон. А они продолжают утверждать, что вагоны нам отправят. Они думают только о том, кто будет отвечать за то, что урожай сгниёт здесь, на станции, а не о том, кто же его вывезет»[177].

А роман этот как раз о том, что будет, если на смену свободному капитализму придёт социализм и государственное регулирование экономики. Рэнд не жила при «развитом социализме», но она его в своём романе смоделировала. Просто добавляла в экономику работающего капитализма каплю за каплей социализм и наблюдала, что получается на каждом следующем этапе.

Из-за хронической убыточности пассажирских перевозок перед железными дорогами в конце 60-х годов встал вопрос о необходимости отказа от них. Стремясь получить разрешение Междоштатной коммерческой комиссии на прекращение пассажирских перевозок, некоторые железнодорожные компании умышленно ухудшали обслуживание пассажиров. В 1971 году создана по указу президента Р. Никсона и утверждена Конгрессом Национальная корпорация железнодорожных пассажирских перевозок «AMTRAK». Тридцать наиболее крупных железнодорожных компаний по предложению правительства перечислили суммы, равные убыткам от пассажирских перевозок, в фонд создаваемой компании «AMTRAK». На этих условиях государство обязалось освободить все компании от пассажирских перевозок. На полученные деньги компания «AMTRAK» закупила пассажирский подвижной состав, вокзалы, депо, а также приобрела междугородние автобусы. Предполагалось, что спустя несколько лет компания «AMTRAK» перестанет быть убыточной. Однако этого так и не произошло. Многие эксперты, например, д.т.н. проф. Института проблем транспорта РАН И.М. Кокурин считает, что это произошло не по какой-либо из объективных причин, а «из-за крайне неэффективного управления – типичной беды всех государственных компаний»[84]. Кстати, в настоящее время администрацией Президента США подготовлен план приватизации компании «AMTRAK», которая намечена на 2012 год и предполагает полное открытие рынка пассажирских перевозок для конкуренции.

Конец 1970-х - начало 1980-х годов стал периодом экономического дерегулирования транспорта. Конгрессом был принят ряд документов, важнейшими из которых были: «Закон о возрождении железных дорог и реформе регулирования(4-R)» 1976 г. и «Акт Стаггерса о железнодорожном транспорте(Закон 96-488)» 1980 г. Права Междуштатной коммерческой комиссии были уменьшены.

«Закон о возрождении железных дорог и реформе регулирования(4-R)» дал перевозчикам значительную свободу в политике ценообразования и стал базой для всех дальнейших законов о дерегулировании. Многие критиковали этот закон за «недостаточный радикализм изменений», но всё же он узаконил новые стандарты и практику ценообразования в транспортной отрасли[230].

Акт Стаггерса (или Закон Стаггерса) был подписан Президентом США Д. Картером 14 октября 1980 г. Этот акт существенно облегчил бремя регулирующих государственных ограничений, которые испытывали железные дороги США, начиная с 1887 г.

Д. Бауэрсокс и Д. Клосс – авторы самого авторитетного курса «Логистики», по которому обучаются в университетах США – так формулируют главную идею Акта Стаггерса: «идея заключалась в том, чтобы предоставить руководству железных дорог свободу действий, необходимую для возрождения отрасли»[17]. В силу этого основные положения Акта Стаггерса провозглашали дальнейшую либерализацию процесса ценообразования, начатую Законом 4-R. Важная черта нового закона состояла в том, что у железных дорог появилась возможность снижать цены из соображений конкуренции и повышать их для покрытия растущих эксплуатационных издержек. Кроме того, у перевозчиков стало больше свободы в установлении и отмене надбавок к ценам, определении минимальных тарифов, а также в общем повышении тарифов. Было легализовано право отдельных грузоотправителей и перевозчиков договариваться о контрактных ценах за транспортировку. Руководство

железных дорог обрело не только более гибкую систему ценообразования, но и право на отказ от предоставления невыгодных услуг. В спорных случаях право на отказ могло быть обжаловано грузоотправителем в суде. Вот как описывает ситуацию с территориальной дифференциацией тарифов в США Д. Арментано: «... тарифы на перевозку из Кливленда в Нью-Йорк были ниже, чем на перевозку из Титусвилля в Нью-Йорк, хотя в первом случае расстояние было на сто миль больше, чем во втором: всё зависело от состояния спроса и предложения в обоих районах. Само по себе расстояние, как и технология, не имеет большого значения в экономике; стоимость услуг определяется соотношением спроса и предложения в любой конкретный момент»[12].

Президент «ИТ» Л. Сурикян в своей статье «Доводы за и против отмены регулирования тарифов на транспорте» писал по этому поводу: «Перевозки – слишком важная часть процесса распределения товаров, чтобы позволить их государственное регулирование, когда это регулирование защищает неэффективную работу. Государственное регулирование транспортных тарифов в США с пятидесятых по восьмидесятые годы было тяжелым ярмом для нашей экономики, поскольку исключало введение новшеств и конкуренцию»[84]. После отмены регулирования автомобильные и авиационные перевозчики прошли фазу первоначальных потрясений и начали конкурировать, применяя передовые приемы маркетинга и ценовой политики. Этот процесс привел к ряду банкротств, но в целом оказал положительное воздействие на экономику. Аналогичные процессы происходили и на железнодорожном транспорте.

В итоге отмена государственного регулирования тарифов привела к их существенному снижению. Как отмечает д.т.н., проф. И.М. Кокурин «подъём Американских железных дорог произошёл благодаря Акту Стаггерса, освободившего их от жёсткого государственного тарифного регулирования»[84]. Аналогичную оценку Акту Стаггерса даёт в своей

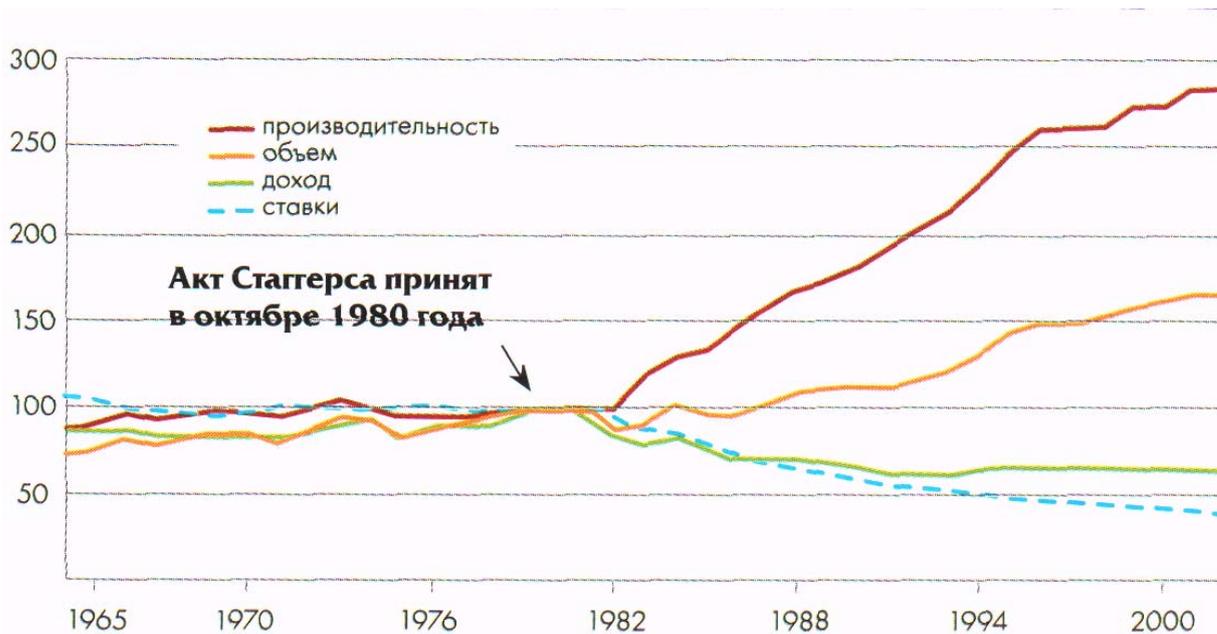
монографии «Формирование и регулирование грузовых железнодорожных тарифов» И.К. Ахполов: «... то есть Конгрессом было принято решение о том, что железными дорогами должны руководить сами железные дороги, а не правительственные регулирующие органы... данный акт принёс пользу, как для железных дорог, так и для их клиентов. Он позволил дорогам рационализировать и усовершенствовать свои системы, вновь инвестировать миллиарды долларов в железнодорожную инфраструктуру и оборудование, увеличить объёмы перевозок, поднять производительность труда»[15]. Произошло закрытие нерентабельных линий и развитие наиболее востребованных направлений.

В результате период с 1980-го по 1999 гг. называют «эрой Стаггерса», характеризующейся следующими рекордными результатами: снижением эксплуатационной длины железнодорожных путей на 35 %, уменьшением количества локомотивов на 32 % (были закуплены более мощные локомотивы) и вагонов на 27 %; сокращением персонала на 60% и снижением тарифов в среднем на 1,2 % ежегодно. При этом грузооборот железных дорог увеличился на 50 %.

На Рис. 9 приведены некоторые результаты работы железных дорог первого класса в США до и после принятия Акта Стаггерса.. Верхняя кривая – производительность труда, под ней – вторая кривая - объём перевозок грузов, третья кривая отражает снижение доходов железных дорог, а последняя (пунктирная) иллюстрирует динамику снижения тарифных ставок.

В результате реформ доходы железных дорог снижались, но расходы снижались ещё более быстрыми темпами, что означало повышение эффективности работы и рост прибыльности.

Как отмечает в своей докторской диссертации Ю.Н. Кожевников «отказ от регулирования тарифов в США позволил увеличить более чем в два раза как чистую прибыль от эксплуатации, так и норму прибыли на инвестируемый капитал»[82].



Источник: [84]

Рис. 9. Результаты работы железных дорог первого класса в США до и после принятия Акта Стаггерса

В настоящее время в США успешно работают более 500 частных грузовых железнодорожных компаний, восемь из которых имеют годовой доход более 250 млн. долларов. Американские железные дороги добились наименьшей в мире численности персонала на 1 км. эксплуатационной длины путей – 0,9 работающих на 1 км. пути (для сравнения – в России 14 работающих на 1 км. пути).

Начиная с 70-х годов прошлого века в США наблюдается устойчивый рост числа грузовых вагонов, принадлежащих различным не железнодорожным компаниям. Этот процесс отражает определённые экономические преимущества использования грузоотправителями собственного подвижного состава. Уже в 80-х годах XX века свыше 100 нежелезнодорожных компаний в США являлись владельцами вагонных парков, каждый из которых насчитывал более 500 единиц, а доля их суммарного парка составляла свыше 40 % от общего парка вагонов страны. Важную роль в расширении парка частных вагонов сыграл в своё время переход железных дорог при перевозках зерновых грузов, от

использования обычных крытых вагонов к специализированным крытым хопперам. Более высокая грузоподъемность и ускорение операций погрузки-выгрузки стали важными показателями зерновых перевозок. Многие зерновые компании стали приобретать собственные вагоны, что бы не зависеть от железных дорог.

Частные предприятия, владеющие железнодорожным подвижным составом, получают от железнодорожных администраций соответствующее разрешение на право пользования инфраструктурой.

В настоящее время 46,1 % эксплуатируемых в США вагонов не принадлежат железным дорогам. Средний возраст вагонного парка частных владельцев составляет 15,3 года, а принадлежащего железным дорогам – 19,2 года[10].

Компании - владельцы вагонов несут расходы по их техническому обслуживанию и ремонту, компенсируя их получаемой платой за пользование вагонами. Железные дороги предпочитают заниматься преимущественно перевозочной работой и, в меньшей степени, техническим обслуживанием вагонного парка, в особенности, специализированных вагонов, имеющих довольно сложное оборудование, текущее содержание и ремонт которого может быть качественнее и быстрее выполнен на предприятиях грузовладельцев.

3.6. Опыт Германии

Начиная с 1 июня 1999 г., подразделения железных дорог Германии (DB) получили статус независимых. Тем самым программа реформ продвинулась ещё на шаг в направлении приватизации. К этому времени DB уже работали в условиях конкуренции в грузовых и региональных пассажирских сообщениях, но занимали монопольное положение [252].

Теперь любая компания, имеющая лицензию и подтверждающая способность выполнять перевозки с достаточной степенью безопасности, может пользоваться пропускной способностью, предоставляемой службой инфраструктуры DB Netz, на тех же условиях и за ту же плату, что и DB Cargo. Разница состоит в том, что DB Cargo, являясь крупным перевозчиком, имеет право на большие скидки, чем малые компании с меньшим объёмом поездной работы. К середине 1999 г. определился перечень независимых компаний – конкурентов DB Cargo. Однако не все они имели полное представление обо всех видах расходов, связанных с движением поездов. В большинстве случаев новые операторы предполагали, что плата за доступ к инфраструктуре охватывает все расходы. В действительности же существуют дополнительные сборы за пользование услугами станций и терминалов, сортировочные операции, использование подъёмно-транспортного оборудования, на оплату труда поездных бригад, осмотрщиков поездов и т.д.

Ситуация с конкуренцией в сфере грузовых перевозок более прозрачна, чем в сфере пассажирских перевозок. Несмотря на надежды на переключение грузопотоков с автомобильных дорог на железные, автотранспортные компании увеличивают долю на рынке грузовых перевозок за счёт железнодорожных.

Позиции DB Cargo ослабляются и некоторыми другими факторами. Железные дороги платят около 180,0 млн. марок ежегодно в виде налогов

на энергоносители, водный и воздушный транспорт такими налогами не облагаются. Каждый пользователь инфраструктуры железных дорог вносит соответствующую плату, в расчёте на каждый рейс, а владельцы автотранспорта несут значительно меньшие аналогичные расходы, причём независимо от числа рейсов. К тому же, несмотря на сбор за загрязнение окружающей среды, расходы на автомобильное топливо ниже.

В этих условиях перевозки грузов по железным дорогам не представляются достаточно привлекательными для новых операторов. На практике они ориентируются на определённые ниши рынка. Утвердились 15 крупных независимых операторов, которые осваивают около 80 % грузооборота, не охваченного DB Cargo. Это, главным образом, промышленные железные дороги, такие, как «Dortmunder Eisenbahn», «Kuln Harbours & Freight» или «ECO-Trans», железнодорожная компания металлургического концерна в Айзенхюттенштадте. Компания «Elbe-Weser Bahn» начинала с местных грузовых перевозок, но затем освоила дальние, пустив с июня 1999 г. в регулярное (2 раза в неделю) обращение контейнерный челночный поезд по маршруту Гамбург-Мюнхен-Бремерхафен-Гамбург. Компания «Bahngesellschaft Waldhof» начинала в Мангейме как промышленная железная дорога и привлекла к себе внимание в 1998 г., когда выиграла тендер на перевозки мусора контейнерными поездами между Хильдесхаймом и Крефельдом, используя для этого ранее принадлежащий государственным железным дорогам локомотив[251, 252].

Барьером для появления новых компаний на рынке грузовых перевозок является величина инвестиций в подвижной состав. Поэтому многие компании используют бывшие в эксплуатации локомотивы, приобретаемые за пределами страны.

Промышленные концерны, имеющие собственные железные дороги, осваивают некоторые грузопотоки самостоятельно, организуя движение поездов между своими предприятиями, находящимися в разных городах, и

выполняют эти перевозки с меньшими расходами, чем DB Cargo. В остальном условия для конкуренции таковы, что DB Cargo остаётся национальным монополистом в перевозках на дальние расстояния и между регионами. Тем не менее, несколько независимых операторов, начинавших в пассажирских перевозках, пытаются выйти на рынок грузовых.

В процессе проводимых реформ были списаны долги железных дорог. Пригородные перевозки субсидируются местными властями. Государство регулирует тарифы инфраструктуры и даёт беспроцентный кредит DB Cargo для строительства новых линий и терминалов.

В результате реформ доля рынка перестала уменьшаться, инвестиции возросли с 3,9 млрд. долл. США в год в 80-х гг. до 6,8 млрд. долл. США в год, к концу 90-х. Возрос объём перевозок, сократились субсидии и повысилась безопасность. Вместе с тем вследствие закрепления 100% акций DB Cargo за государством никакого притока частных инвестиций не произошло, т.к. представители частного бизнеса считают, что бессмысленно вкладывать свои деньги в компанию, если ты не сможешь стать владельцем хотя бы части акций.

Железные дороги Германии не располагают собственными цистернами для коммерческих грузовых перевозок. Практически все железнодорожные цистерны находятся в собственности частных компаний, в основном, грузоотправителей [11]. Парк цистерн специализирован. Одной из компаний принадлежит 69 % парка железнодорожных цистерн, которые специализированы на перевозки различных грузов. Эти частные вагоны передаются для выполнения перевозок железнодорожным компаниям на основе договоров. Необходимые работы по регулярному техническому обслуживанию и освидетельствованию цистерн, а также контролю за их техническим состоянием относятся к компетенции владельцев и проводятся ими.

Железные дороги Германии не имеют возможности в каждом случае предоставлять собственные грузовые вагоны требуемого типа или в

требуемом количестве. Причина этого заключается в низкой рентабельности отдельных видов перевозок. В связи с этим за последние годы возникла острая потребность в финансировании постройки вагонов за счёт привлечения частных инвесторов. В качестве первого шага в этом направлении были сняты ограничения на расширение парка собственных вагонов железных дорог и частных компаний. Это позволило, например, наряду с принадлежащими железным дорогам крытыми вагонами и вагонами, разгружаемыми сжатым воздухом, получить вагоны такого же типа, но повышенной грузоподъёмности от прокатных фирм.

Для стимулирования клиентов железные дороги Германии вводят новую систему компенсации, которая учитывает их индивидуальные условия. При существующей системе, которая неплохо зарекомендовала себя и будет действовать наряду с новой, владелец вагона получает определённый процент перевозочной платы в возмещение его капиталовложений и эксплуатационных расходов. С целью повышения заинтересованности клиентов в сокращении порожних пробегов размер компенсации поставлен в зависимость от величины гружёного пробега за год.

Для железнодорожного транспорта стран Западной Европы и США характерно то, что железным дорогам принадлежит лишь незначительная часть общего парка цистерн, основная же их масса является собственностью различных нефтяных, химических и других компаний. Железнодорожные перевозки 9 западноевропейских стран в подвижном составе частных предприятий составляют 40% от их общей погрузки и 45% от грузооборота. Всё большее распространение получает практика приобретения крупными банками собственного подвижного состава и сдачи его в аренду частным компаниям[10].

Как отмечает д.э.н., профессор ПГУПС А.А. Зайцев, «зарубежный и отечественный опыт последних лет свидетельствует о том, что многие

виды транспорта отказываются от государственной собственности, постепенно превращаются в акционерные компании» [70].

Приватизационные процессы в сфере железных дорог за последние 15 лет охватили многие страны: Аргентину, Алжир, Бразилию, Боливию, Великобританию, Венгрию, Италию, Канаду, Мексику, Нидерланды, Новую Зеландию, Польшу, Чехию, Чили, Эстонию, Японию и многие другие [13, 14, 16, 32, 33, 44, 92, 168, 169, 171]. Но, при всем разнообразии, можно выделить общие черты, присущие всем реформам во всех странах. Во-первых, это относительное снижение государственного регулирования (в тарифной сфере, в инвестиционной политике, в выборе экономической стратегии и т.д.). Во-вторых, сокращение численности персонала. И, в третьих, отказ от убыточных видов деятельности (малодеятельных участков, например).

Классификация стран по формам собственности существующим на железнодорожном транспорте, приведена в табл. 10.

Всё многообразие способов организации транспортной отрасли условно может быть сведено к двум основным моделям: «американской», в которой железные дороги могут быть владельцами и инфраструктуры и подвижного состава, и «британской» (европейской), в которой предусмотрено организационное и финансовое отделение функций по содержанию инфраструктуры и функций по эксплуатации подвижного состава.

Необходимо отметить, что, по мнению экспертов, поддерживающих идею приватизации, она не служит лекарством от всех болезней. Практика приватизации показывает, что подходить к этому процессу на транспорте следует очень осторожно, взвесив все «за» и «против».

Так, специалист по транспорту Мирового банка Дж. Холт считает, что не проделав тщательных многовариантных расчетов, нельзя принимать решение о приватизации естественной монополии, иначе можно потерять очень многое. Другой ведущий эксперт по транспорту Дж. Барковски

отмечает: «нет никакого смысла в приватизации, если она сводится к тому, чтобы дать работникам и управленческому персоналу акции, оставив в неприкосновенности прежнее неэффективное руководство и не создав реальных стимулов к переменам» [218].

Таблица 10.

Классификация зарубежных стран по формам собственности на инфраструктуру, перевозочную и подсобно-вспомогательную деятельности

	Государственные предприятия	Компании, подконтрольные государству	Частные компании
Инфраструктура	Швеция Аргентина Индия Китай Беларусь	Германия Франция Австралия ЮАР Грузия Казахстан	Великобритания США Мексика Япония Чили
Перевозки	Индия Китай Беларусь	Германия Франция Австралия ЮАР Грузия Казахстан	Канада Швеция Великобритания США Чили Япония Мексика
Вспомогательная деятельность	Индия Китай Беларусь	Аргентина Австралия ЮАР	Великобритания США Швеция Мексика

Несмотря на разнообразие моделей организации работы железнодорожной отрасли, опыт всех железнодорожных компаний мира свидетельствует о том, что невозможно добиться высокого качества работы только за счёт государственного регулирования, не прибегая к механизму конкуренции.