

# Будет рынок – соберутся и съезды



В 2008 году исполняется 120 лет с начала проведения Общих тарифных Съездов русских железных дорог, а также 10 лет с момента попытки их возобновления, оставшейся невостребованной. Каковы же дальнейшие перспективы восстановления этого института?

АНДРЕЙ ГУРЬЕВ

## ПРЕДЫСТОРИЯ

К середине 1860-х годов в России существовало уже более 40 частных железнодорожных компаний. Между ними развивалась конкуренция и борьба за клиента, что, с одной стороны, способствовало достижению соответствия спроса и предложения в сфере транспортных услуг, с другой – усложняло организацию прямого железнодорожного сообщения и снижало предсказуемость хозяйственных результатов производителей российского экспорта, главным образом хлебных грузов.

В этой связи возникла настоятельная потребность создания договорных инструментов, которые позволяли бы частным железным дорогам, грузоотправителям и правительству находить оптимальные решения по перевозкам грузов организационно, технического, тарифного, а также в определенной степени (постольку-поскольку это не препятствовало коммерции) и социально-политического характера. В 1869 году по инициативе Министерства путей сообщения был создан постоянно действующий институт – Съезд представителей русских железных дорог, объединивший уполномоченных частных и казенных дорог. Он имел статус совещательного органа, однако если решения принимались единогласно, они были обязательны для всех. Каждая железнодо-

рожная частная компания имела на Съезде один голос. Также одним голосом было представлено и Управление казенных железных дорог МПС.

Первый Общий Съезд состоялся в 1869 году в Санкт-Петербурге. Впоследствии до 1917-го было проведено 146 таких собраний. На них обсуждались вопросы согласования и принятия нормативных актов по организации перевозок, правил технической эксплуатации, тарифов, других коммерческих решений. С 1875 года по решению Общего Съезда стал регулярно издаваться «Железнодорожный листок», в котором публиковались наиболее важные постановления съездов, принятые тарифы, Правила перевозок грузов и т. д.

Грузовладельцы на первые Общие съезды, как правило, не приглашались, но их обращения к железнодорожникам всегда тщательно и пристрастно рассматривались. Чаще всего они касались просьб по установлению тарифных скидок на те или иные грузы. В этой связи еще в 1871 году один из делегатов Третьего Общего Съезда, директор Нижегородской железной дороги О. Рерберг в специальной записке изложил свои взгляды на принципы построения тарифов. В частности, он писал, что железная дорога является коммерческим предприятием и тарифы не могут быть снижены по одному желанию торгового сосло-

вия. Размер провозных плат, по О. Рербергу, зависел от стоимости дороги, ее длины, затруднений в эксплуатации, интенсивности движения, рода и стоимости перевозимого товара, сезонности, условий конкуренции. (Используемый здесь принцип платежеспособности груза, или, как тогда его обозначали, *ad valorem*, Сергей Витте разовьет затем в серии журнальных статей и в книге «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов», изданной в 1883 году.)

Просьбы об изменении тарифов поступали не только непосредственно от фабрикантов, помещиков и купцов, но и от различных министерств, ведомств, губернаторов, общественных ассоциаций и т. д. Съезд к вопросам снижения тарифов относился, как правило, весьма осторожно и принимал положительные решения только в том случае, если предложения были предварительно согласованы с конкретными частными железными дорогами. При этом обращения, имевшие локальный характер, принято было рассматривать только на региональном уровне, а всероссийский – на Общем Съезде.

## КОММЕРЦИЯ – ЭТО ПРОЦЕДУРА

В 1870–1980-е годы несмотря на проведение регулярных Общих съездов тарифная конъюнктура железнодорожных перевозок оставалась

довольно неустойчивой. Железные дороги в своей маркетинговой политике использовали как ценовой сговор, так и настоящие тарифные войны. Первую крупную попытку картельного соглашения предприняли в 1878 году Юго-Западная, Варшаво-Тереспольская и Привисленская дороги, заключившие договор об общем финансовом фонде. А в 1884 году по инициативе Лозово-Севастопольской дороги началась тарифная война между дорогами северо-западного и юго-западного направлений из-за хлебных грузов центрально-черноземных губерний. За три года она охватила едва ли не всю сеть, в результате чего на российском рынке сильно колебались условия сбыта зерна, нервирова его производителей, главным образом помещиков. Чтобы разобраться в ситуации, Александр III даже был вынужден высочайше учредить специальную правительственную Комиссию по поводу падения цен на сельскохозяйственные произведения.

В такой обстановке с 1888 года железные дороги стали организовывать специальные Общие тарифные Съезды. Учитывая проведенную в 1889-м реформу по управлению железнодорожными тарифами, принятые данными Съездами решения утверждались вновь образованным Тарифным комитетом, а в случае необходимости – Советом по тарифным делам.



Первый Общий тарифный Съезд русских железных дорог прошел с 11 мая по 3 июня 1888 года. Очень характерна картина его участников: 68 представителей от 32 частных железных дорог, 1 – от Временного управления казенных железных дорог, 2 – от МПС и Минфина, 1 – от постоянной Комиссии при общем Съезде и еще несколько человек – от групповых съездов железных дорог. Всего 77 участников. Съезд установил Единую шкалу тарифов на хлебные грузы прямого сообщения к портам и пограничным станциям, с разбивкой от различных пунктов отправления. В основу положили величину конечной стоимости товара в Лондоне и долю фрахтовых расходов. Всего было учтено 1218 железнодорожных станций, для чего утвердили 5103 фиксированные ставки. В итоге установились такие различия провозных плат по доставке грузов в северные и южные порты, которые не влекли понижения тарифов и в то же время не угрожали снижению объемов перевозок.

Вследствии ежегодно собиралось, как правило, несколько Общероссийских тарифных Съездов, а также широко практиковалось проведение местных съездов. Несмотря на тенденцию усиления централизованного формирования тарифов в 1890–1900-е годы роль Съездов оставалась очень весомой. Даже Общий Устав Российских железных дорог, определивший основы и нормы их взаимодействия друг с другом, клиентурой и казной, являлся прерогативой рассмотрения и одобрения на Общих тарифных Съездах, которые, в свою очередь, были узаконены этим Уставом.

Важно подчеркнуть, что основой для формирования на Съездах грузовых тарифов являлась цена грузов в пункте производства и потребления, спрос на перевозки и другие коммерческие рыночные показатели. Как констатирует наиболее авторитетный российский специалист по железнодорожному тарифному делу Абрам Крейнин, «кидержки на перевозку грузов в тот период при построении тарифов не учитывались вообще». Также он отмечает: «Обращает на себя внимание достаточно демократичная процедура прохождения тарифных вопросов и принятия соответствующих решений». И добавляет в своей монографии «Развитие системы железнодорожных грузовых тарифов и их регулирование в России», изданной в 2004 году: «Вероятно, не худо было бы и в наше время подумать о более демократичном прохождении тарифных вопросов в современных условиях перехода к рыночной экономике».

## В НАЧАЛЕ БЫЛИ НАТР И ГРАССО

Впрочем, эту идею использования в условиях перехода к рынку опыта тарифного регулирования в царской России А. Крейнин высказал еще гораздо ранее – на одном из первых собраний Ассоциации пользователей услуг транспорта (Грузовладельческая ассоциация, ГРАССО) в 1995 году. Мысль была признана интересной, и в ноябре 1997 года Национальная ассоциация транспортников (НАТР) и ГРАССО обратились в Правительство РФ с предложением о возобновлении практики проведения железнодорожных Тарифных съездов.

Президент НАТР Павел Трушко в одном из интервью того времени, в частности, так пояснял намерения грузовладельческой общности: «Сегодня ситуацию на железнодорожном транспорте легкой не назовешь: грузоотправители жалуются на высокие тарифы, пассажиры – на дороговизну билетов, а МПС – на убыточность перевозок и отсутствие средств для инвестиций. Перечень злободневных проблем огромен. Все сразу решить невозможно. Но хотя бы наиболее острые вопросы снять просто необходимо. Так, например, нужен соответствующий времени механизм принятия новых тарифов и изменения действующих. Помочь железнодорожникам и грузовладельцам преодолеть противоречивость интересов, увидеть друг в друге партнера, чтобы общими усилиями восстановить объемы производства и перевозок, и призван Всероссийский тарифный съезд».

В качестве основного вопроса повестки дня Съезда было предложено обсуждение Концепции комплексного совершенствования тарифов на грузовые железнодорожные перевозки как основы нового, рыночного Тарифного регулирования. В качестве участников предлагалось пригласить руководителей Правительства, МПС и железных дорог, причастных министерств и ведомств, грузовладельцев. Возглавить подготовительную работу предлагалось Федеральной службе России по регулированию естественных монополий на транспорте (ФСЕМТ).

1997 год – это было время «младореформаторов» в Правительстве, нацеленных на реформы, и первый вице-премьер Борис Немцов, курировавший МПС, поддержал предложение по созыву Съезда. Однако, как вспоминал один из непосредственных инициаторов форума, в то время исполнительный директор ГРАССО Георгий Давыдов, в конце 1997 года МПС попыталось воспрепятствовать подготовке Съезда, обратившись в Правительство с соответствующим предложением, но ФСЕМТ, возглавляемая Михаилом Кис-

люком, настояла на продолжении подготовки. В начале 1998 года был сформирован Организационный комитет, а также рабочая группа, которой руководил первый заместитель главы ФСЕМТ Сергей Лопарев. В проектах итоговых документов имелись, например, такие разделы: о роли федерального железнодорожного транспорта в развитии экономики страны, о тарифной политике и направлениях по ее совершенствованию, о государственном регулировании тарифов, о совершенствовании условий перевозок и др.

После нескольких дискуссий название мероприятия по настоянию МПС утвердили в следующей редакции: «Всероссийский тарифный съезд-конференция потребителей транспортных услуг и работников железнодорожного транспорта». То есть акцент переместился от обсуждения на революционных Съездах коммерческих вопросов в формате «купля-продажа» к некоей привычной научной дискуссии по поводу прогрессивных подходов и плодотворных пожеланий.

## ВСЕ РАЗУМНОЕ УЖЕ СУЩЕСТВУЕТ

Съезд состоялся 27 мая 1998 года в Москве в Колонном зале Дома Союзов. Из чиновников присутствовали Борис Немцов, министр путей сообщения Николай Аксененко (оба выступили с основными докладами), министр транспорта Сергей Франк, руководитель ФСЕМТ Виталий Будько, губернатор Красноярского края Александр Лебедь и др. Бизнес представляли президент РСПП Аркадий Вольский, глава ОАО «Уралмаш» Каха Бендукидзе, президент ЗАО «Русский мир» Александр Сапронов, вице-президент Международного союза металлургов Алексей Хоружий и др. Всего «пользовательская» делегация, сформированная НАТР и ГРАССО, насчитывала 80 человек. Присутствовал также митрополит Волоколамский и Юрьевский Питирим.

Как проходил Съезд? Георгий Давыдов по этому поводу отмечал: «Говоря языком советских газет, «в обстановке высокой требовательности». У всех накопилось, даже накипело. Те «везут, но не платят», а эти «обирают и вагонов не подают». Хорошо поговорили». Правда, по поводу итоговых документов Г. Давыдов признавал: «На завершающем этапе подготовки Съезда разработки рабочей группы были весьма существенно переработаны. Их редакция, вложенная в раздаточные материалы, вполне соответствовала обломовской философии «все разумное – сущее, все сущее – разумно». Вроде бы и стремиться особо не к чему. И Съезд необязателен. А коли так, то и пусть он проходит».

Вместе с тем Г. Давыдов считал, что практическая польза от работы по подготовке Съезда оказалась весьма ощутимой. В частности, по его оценке, была пересмотрена система государственного регулирования тарифов и ее главным элементом являлась Правительственная комиссия по совершенствованию государственной тарифной политики на железнодорожном транспорте, о создании которой заявил на Съезде Б. Немцов. Во-вторых, сразу же после Съезда были существенно снижены тарифы на перевозки ряда топливно-сырьевых грузов (уголь, железная руда). В-третьих, было заявлено о создании Российского общества потребителей транспортных услуг (РОСТ), которое было учреждено затем в июне 1998 года. Кроме того, целый ряд вопросов, поставленных на заседаниях рабочей группы, но не попавших в резолюцию, получил затем свое решение после Съезда (см. Бюллетень транспортной информации. 2008. № 5).

Другие участники Съезда, с одной стороны, критично оценивая его итоги, в то же время также находили и достигнутый, по их мнению, позитив. Так, А. Крейнин впоследствии говорил: «Конкретных результатов не так уж много. Однако самым главным итогом Съезда является сближение позиций всех участников транспортного процесса». Принимавший активное участие в преддверии Съезда в подготовке аналитических материалов Игорь Чепланов (в то время сотрудник ЗАО «Металлургтранс») отмечает: «Как видится сегодня, через 10 лет Тарифный съезд был первой серьезной площадкой, где грузовладельцы смогли заявить о себе как о силе, которая может реально противостоять монополизму бюрократов от железнодорожного транспорта. Тарифный съезд как бы дал сигнал – на железнодорожном транспорте нужны реформы, нужны партнерские отношения между перевозчиком и клиентами, нужны рыночные стимулы для решения сложнейших проблем».

Однако были и более критичные оценки. Например, работавший в 2004 году заместителем отдела железнодорожного транспорта Минтранса РФ Владимир Суэтин заявлял по поводу идеи возобновления Съездов: «Я скажу так: нужны хорошие тарифы, а не Съезды. Надо радикально исправлять Прейскурант № 10-01, который совершенно неадекватен правильным принципам тарифообразования. Съезд же примет опять всякие умные рекомендации, ну и что это даст? По большому счету мероприятие малоэффективное и даже бесполезное. Выступят представители предприятий, потребуют



снижения тарифов. Ну и что? Железная дорога спросит их, где ей тогда взять выпадающие доходы и сами-то они как снижают свои расходы, чтобы уменьшить себестоимость? Вот тем дело и кончится».

### **МАРШИ ЭНТУЗИАСТОВ**

Тем не менее после первого Тарифного съезда попытки восстановить проведение данных мероприятий еще некоторое время продолжались, причем самую активную роль здесь играл Александр Лебедь, являвшийся по своей губернаторской должности членом Совета Федерации и возглавлявший там Комиссию по вопросам тарифов транспорта. 2 октября 1998 года в Красноярске практически под его руководством прошел Второй Тарифный съезд-конференция потребителей транспортных услуг, который остался в общественном сознании как некий полужуральный, по большому счету не признанный МПС. А 18 января 1999 года Правительство, возглавляемое Евгением Примаковым, приняло Постановление № 61 «Об общих тарифных съездах транспортников РФ», где, в частности, предписывалось: одобрить инициативу МПС, Минтранса РФ и Федеральной авиационной службы о совместном проведении в 1999-м и последующие годы Общих тарифных съездов транспортников РФ с участием представителей предприятий транспорта всех форм собственности, организаций – пользователей услуг транспорта и заинтересованных органов власти. То есть здесь основной акцент был сделан уже не на железнодорожных, а на общетранспортных вопросах. Чуть позже было утверждено соответствующее Положение об Общем тарифном съезде.

Согласно этим документам 31 марта – 2 апреля 1999 года в Москве в ЦДКЖ под патронатом МПС прошел Общий тарифный съезд транспортников, которому после острых споров сознательно не дали нумерацию «Третий». Затем состоялись еще две малозаметные тарифные конференции: в декабре 1999 г. в Москве в Торгово-промышленной палате и в июле 2000 г. в Красноярске. После этого движение за восстановление практики проведения Тарифных съездов затихло, испытав некоторый всплеск лишь однажды.

3 декабря 2003 года, выступая в Кремле на Всероссийской научно-практической конференции «Транспортная стратегия России», президент ТПП Е. Примаков высказался за проведение нового Тарифного съезда. Энтузиасты этого дела вновь воспряли духом и оперативно организовали ему письмо за подписью председателя Федеральной энергетической комиссии РФ Георгия Кутового, где тот сооб-

щал, что новая инициатива главы ТПП воспринята в ФЭК «с большой заинтересованностью», и предлагал начать совместную работу над организацией Тарифного съезда, который мог бы состояться в феврале-марте 2004 года. Е. Примаков в ответ предложил съезд совместную рабочую группу, с тем чтобы провести съезд в октябре-ноябре. Затем ФЭК и ТПП обменялись еще парой писем, где предполагаемые сроки съезда были перенесены на первую половину 2005 года, и далее движение опять угасло.

Однако оно продолжалось еще теплится в сознании ставшего к тому времени президентом НАТР Георгия Давыдова, который в одном из интервью в конце 2004 года, в частности, указывал: «Мы имеем Постановление Правительства № 61. Вот это и есть установленный инструмент, на который должна опираться Федеральная служба по тарифам. Это и есть ее родной орган, к которому она должна привлечь свое максимальное внимание, активизировать его, актуализировать, придать тот характер, который был еще при царях, да и при Дзержинском. Вот люди у нас собираются сегодня, обсуждают тарифы – а это же слезы, когда чиновники фактически не владеют информацией».

Но ни со стороны Правительства, ни ФСТ, ни образованного ОАО «РЖД» никаких соблазнов инициировать съезды уже не просматривалось.

### **СИСТЕМНО НАУЧНО И АДМИНИСТРАТИВНО РЕГУЛЯРНО**

Между тем Г. Давыдов и сегодня убежден: «Ничто не препятствует заинтересованным организациям, прежде всего Минтрансу и ТПП, воспользоваться механизмом Тарифных съездов для совершенствования государственного регулирования тарифов и для более эффективного согласования тарифных решений непосредственно между ОАО «РЖД», перевозчиками других видов транспорта и их клиентурой».

С этим согласны и некоторые другие эксперты. Так, например, советник дирекции по естественным монополиям ОАО «Русал УК», президент Ассоциации собственников подвижного состава Эдуард Поддавашкин сообщил: «Считаю, что необходимо продолжить работу Тарифных съездов». Генеральный директор ОАО «В-Сибпромтранс» и ЗАО «Краспергруз» Геннадий Лапунов убежден: «Нам есть что обсуждать, а значит необходимость в проведении таких мероприятий очевидна». Работавший в период проведения Тарифного съезда 1998 года начальником управления регулирования в сфере железнодорожного транспор-

та ФСЕМТ Михаил Еремин также является сегодня сторонником проведения съездов и считает, что «это надо делать системно научно и административно регулярно». При этом он выражает сомнение, что такие мероприятия нужны властным структурам, без поддержки которых Тарифные съезды проводить нереально. Игорь Чепланов, который ныне работает начальником департамента стратегических проектов и тарифной политики ОАО «Новая перевозочная компания», отмечает: «Я могу только поддержать такую идею. Тем более что события, происходящие на железнодорожном транспорте сегодня, по-прежнему подталкивают субъектов этого рынка к необходимости договариваться».

А вот непосредственный участник и член рабочих групп всех прошедших Тарифных съездов Александр Гусев, ныне заместитель начальника департамента маркетинга грузовых перевозок и тарифной политики ОАО «РЖД», придерживается иного мнения: «Эти Тарифные съезды и в девяностые-то годы были неактуальны, а сегодня тем более. Единственный смысл – поговорили, душу отвели, ну и хорошо. Ведь если говорить про Съезды в дореволюционной России, то их идеология была совсем другая, и экономическая ситуация была иной. А сегодня проводится огромное количество всяких конференций и круглых столов, на которых в том числе и тарифные вопросы поднимаются, обсуждаются, даются различные предложения и т. д. Это те же самые форматы, что представляли собой съезды-конференции в 1998–1999 годах, только без пышных названий. Зачем пытаться делать что-то еще, как бы имитируя то, чего сегодня не может быть по определению, – я не знаю».

Не поддерживает идею возобновления Тарифных съездов и руководитель управления регулирования транспорта ФСТ России Виктор Квитко: «Не сегодня завтра ожидается подписание Постановления Правительства о ценообразовании на железнодорожном транспорте. То есть вся нормативно правовая база в этой сфере будет вполне понятной, и тогда что же этот Тарифный съезд будет обсуждать? Я бы задал в этой связи уважаемому Георгию Ефимовичу Давыдову следующие вопросы: а) что именно Вы хотите обсуждать? б) кого приглашать? с) какие ожидаете результаты? Собраться и сказать, что у нас все плохо или все хорошо, – я, честно говоря, большой необходимости не вижу. В ФСТ вообще-то есть чем заняться. Мы имеем план работы по совершенствованию тарифного регулирования и видим свои задачи на перспективу в связи с утверж-

денной Целевой моделью рынка железнодорожных транспортных услуг. Мое мнение таково: прежде всего технология перевозки, затем тариф. Пока что мы успеваем за технологиями и даже опережаем их».

### **ЗДЕСЬ ДРУГИЕ ИНСТРУМЕНТЫ...**

Почему же, казалось бы, абсолютно адекватный для рынка институт – Тарифные съезды – у нас никак не приживаются? Вопрос представляется достаточно простым. Потому что как раз никакого рынка на железнодорожном транспорте сегодня нет, а значит и съезды являются здесь попросту инородным телом. Вспомним, кто с кем и по какому поводу договаривался на Тарифных съездах в дореволюционной России? Именно частные железные дороги вели дискуссии между собой на предмет того, как им реагировать на те или иные предложения грузовладельцев или властей. Имевшие к этому отношению чиновники участвовали там на равных правах без какого-то решающего голоса и, наоборот, при консенсусе участников даже и не пытались протаскивать какое-то иное решение.

А что касается грузовладельцев, так их присутствие зачастую и не требовалось – достаточно взглянуть на состав Первого Общего тарифного съезда. То есть железные дороги представляли собой конкурентный рынок коммерческих предприятий, разговаривающих друг с другом языком коммерции и не допускающих превращения железнодорожного транспорта в некий инструмент для реализации социальных проектов. Был рынок, были услуги, а значит было о чем и договариваться.

А кто с кем и о чем может сегодня вести торг на Тарифных съездах? Никаких конкурирующих самостоятельных железных дорог нет, а есть лишь так называемая естественная монополия, по своему статусу практически бесправная. Тарифы для ОАО «РЖД» зафиксированы в Прейскуранте № 10-01, имеющем мало общего с рыночной тарифной системой, исключительные (или по-старому – рефакционные) ставки принимает ФСТ, инвестиционные программы и ценовые индексации утверждает Правительство с подачи причастных ведомств, разрешения на те или иные сделки по оперированию активами также вырабатываются в недрах государственных ведомств. То есть грузовладельцу договариваться с ОАО «РЖД» особо-то и не о чем, а вот с причастными чиновниками, конечно, есть о чем. Но для этого, как известно, необходимы не съезды, а совершенно другие инструменты и институты.

Не нужны никакие съезды без рынка. Потому и не приживаются. 🚫