

*На правах рукописи*

ЧЕРЕМИН Георгий Дмитриевич

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В ОБЛАСТИ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ  
(НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА)**

Специальность 23.00.02 —  
Политические институты, процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук



10 МАЙ 2018

**008707480**

Москва – 2018

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Института общественных наук Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

*Научный  
руководитель:*

**Шабров Олег Федорович,**  
доктор политических наук, профессор,  
заведующий кафедрой политологии и политического управления Института общественных наук ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

*Официальные  
оппоненты:*

**Якунин Владимир Иванович,**  
доктор политических наук, профессор,  
заведующий кафедрой государственной политики факультета политологии ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова».

**Расторгуев Сергей Викторович,**  
доктор политических наук, доцент,  
заместитель руководителя Департамента политологии по учебно-методической работе ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

*Ведущая  
организация:*

ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»

Защита диссертации состоится 5 июня 2018 года в 11.30 на заседании диссертационного совета Д. 504.001.12, созданного на базе ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы и при Президенте Российской Федерации», по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д.82, корпус № 6, ауд. 2076.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Адрес сайта: [www.ranepa.ru](http://www.ranepa.ru)

Автореферат диссертации разослан

апреля 2018 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат экономических наук,  
доцент

*А. С. Фалина*

А.С. Фалина

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** заключается в том, что сегодня сохраняется непрозрачность и неподконтрольность обществу стратегически значимых отраслей. Особенно ярко данная проблематика видна в секторе естественных монополий — областей, где сосредоточены стратегические производительные силы, но где обычная конкуренция не проявляет себя как эффективный механизм саморегуляции. Вместе с тем, неэффективным считается и сохранение государственной собственности на такие монополии, исключающее конкуренцию как основной механизм саморегуляции. Государственная монополия имеет ряд известных недостатков: тесная связь политического и отраслевого руководства, неэффективность использования доступных ресурсов, непрозрачность процессов производства и управления, а также фактическая неподконтрольность обществу при отсутствии товаров-заменителей.

Для естественных монополий важна их пространственная специфика. При этом, политический аспект естественных монополий проявляется в поддержании соотношения политического и географического пространства государства. Кроме того, как экономический ресурс, естественные монополии становятся объектом пристального внимания различных политических организаций, партий и течений. Например, Декларация социалистов России (2013 г.) провозглашает необходимость приоритета общественной собственности в данной области, а в программе политической партии «Парнас» уделяется внимание «инфраструктурным монополиям» - частому синониму естественных.

К естественным монополиям причисляют следующие отрасли: железнодорожный транспорт, транспортировка газа по трубопроводам, услуги в транспортных терминалах, услуги по передаче электрической энергии, услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем и др.

Особое значение принадлежит железнодорожному транспорту, который является наиболее эффективным средством пространственной интеграции, что имеет принципиальное значения для таких больших стран, как Россия. В то же время выполнение этой функции не в полной мере отвечает потребностям общества. По целому ряду базовых показателей (объем грузовых и пассажирских перевозок, пассажирооборот) российские железные дороги до сих пор так и не вышли на уровень 1992 года<sup>1</sup>. Это свидетельствует о наличии проблемы совершенствования государственной политики в области развития железнодорожного транспорта, попытку решения которой и представляет настоящее исследование.

**Степень научной разработанности темы.** Проблематика формирования и реализации государственной политики является одной из самых актуальных в политической науке. Вместе с тем, в настоящее время ей уделяется недостаточное

<sup>1</sup> Россия в цифрах. 2016: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – С. 312-314.

внимание в рамках политологии как комплексной дисциплины.

Большое значение для данной работы имеют труды, посвящённые центральной теме исследования — государственной политике — и некоторым смежным областям. Это, во-первых, **труды авторов раннего периода политической науки**, которые уделяли пристальное внимание государству: «Государство» Платона, «Политика» Аристотеля, «Государь» Н. Макиавелли<sup>1</sup>; во-вторых, это **классические работы авторов общественных и, в частности, политических наук**: Р. Арон, М. Вебера, К. Шмитта, Г. Алмонда, Д. Трумэна, А. Бентли, М. Олсона, Г. Лассуэлла и А. Каплана, Т. Жиро, М. Дюверже, М. Фуко, Ф. Фукуямы, П. Дж. Бьюкенена и Р. Нозика. В этих работах заложены основы теории политики, методологии и методики изучения основных политических институтов и политических систем. Во-вторых, это работы М. Ротбарда, С.П. Перегудова, О.Ф. Шаброва, которые стали опорой в разработке проблематики корпоративизма и вмешательства государства в экономику в области естественных монополий вообще и железнодорожного транспорта, в частности<sup>2</sup>. В-третьих, это работы А.Г. Дугина, Х.Дж. Макиндера, Н.Дж. Спикмана, К. Хаусхофера, в которых показана роль географического фактора в политических процессах. Эти работы позволили глубже изучить транспортно-пространственный аспект реализуемого

<sup>1</sup> Платон. Государство // Собрание сочинений в 4 т. Т. 3 / Пер. с древнегреч. – М.: Мысль, 1994. – С. 79-420; Аристотель. Политика // Сочинения: В 4 т. Т. 4. / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. – М. : Мысль, 1983. – С. 376-644; Макиавелли Н. Государь : Сочинения. – М. : ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс ; Харьков : Изд-во «Фолио», 2001.

<sup>2</sup> Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон. Пер. с франц. Г.И. Семенова. – М. : Изд-во «Текст», 1993; Вебер М. Избранные произведения. / М. Вебер. Пер. с нем. – М. : «Прогресс», 1990; Шмитт К. Понятие политического / К. Шмитт // Вопросы социологии. Т. 1. – 1992. – № 1. – С. 37-67; Алmond, G. Сравнительная политология сегодня : Мировой обзор : Учеб. пособие / Г. Алмонд Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон ; Сокр. пер. с англ. А.С. Богдановского, Л.А. Галкиной ; Под ред. М.В. Ильина, А.Ю. Мельвилля. – М. : Аспект Пресс, 2002; Truman D.B. The Government Process. Political Interests and Public Opinion / David B. Truman ; 15th print. – New York : Knopf, 1968; Bentley A.F. The Process of Government / Arthur F. Bentley, – Cambridge (Mass.) : Belknap press of Harvard Univ. press, 1967; Olson M. Демократия, диктатура и развитие / М. Олсон // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М. : Ладомир, 2006. – С. 375-382; Lasswell, H.D. Power and society. A framework for political inquiry / Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan. 5<sup>th</sup> print. – New Haven – London : Yale univ. press, 1963; Жиро, Т. Политология / Т. Жиро. Пер. с польск. – Харьков : Изд-во Гуманитарный Центр, 2006; Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже; Пер. с франц. – М. : Академический Проект, 2002; Фуко, М. Рождение биополитики. / М. Фуко ; Пер. с фр. А. В. Дьяков. — СПб. : Наука, 2010; Фукуяма, Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ. Д. Павловой и др.] – М. : ООО «Издательство АСТ» : ЗАО НПП «Ермак», 2004; Бьюкенен, П.Дж. Смерть Запада / П.Дж. Бьюкенен ; [Пер. с англ. А. Башкирова]. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2003; Нозик Р. Анархия, государство и утопия / Роберт Нозик ; пер. с англ. Б. Пинскера под ред. Ю. Кузнецова и А. Курцева. – М. : ИРИСЭН, 2008; Ротбард, М. Власть и рынок : государство и экономика / М. Ротбард ; пер. с англ. Б.С. Пинскера под ред. Гр. Сапова. – Челябинск : Союзм, 2016; Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство : Эволюция отношений / С.П. Перегудов. – М. : Наука, 2003; Шабров О.Ф. Политическое управление : проблема стабильности и развития / О.Ф. Шабров. – М. : Интеллект, 1997.

государством комплекса программ<sup>1</sup>.

В-четвертых, это отечественные исследования государственной политики, диссертации, посвященные государственной политике в самых разных областях, особо важны труды А.А. Борисенкова, С.Г. Кордонского, А.В. Крутова, В.Г. Ледяева, А.В. Павроза, И.С. Семененко, Л.В. Сморгунова, С.С. Сулакшина, Л.В. Теребнева, А.С. Фалиной и В.И. Якунина<sup>2</sup>. В них подробно рассмотрены такие вопросы, как понятийный аппарат политологии, соотношение политики и управления, теория власти, теория групп интересов, транспортная политика и т.п.

Исследования истории отечественной государственной политики в сфере железнодорожного транспорта осуществлены в работе Е.А. Сотникова и ряде фундаментальных коллективных трудов по истории железнодорожного транспорта в России и СССР<sup>3</sup>. В них содержится большой фактический материал, представляющий значительную ценность при изучении политических процессов.

И.Ю. Авдаков, Т. Бернхт, С.В. Власенко, Ф. Доббин, Ю.З. Саакян, Я.-Э.

<sup>1</sup> Дугин А. Основы geopolитики. / А. Дугин. – М. : АРКТОГЕЯ-центр, 1999; Макиндер Х.Дж. Географическая ось истории / Х.Дж. Макиндер // Классика geopolитики, XX век : Сб. / Сост. К. Королев. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2003. – С. 7-32; Спикмен Н.Дж. География и внешняя политика. / Н.Дж. Спикмен / Пер. с англ. М.Н. Грачева // Известия Тульского государственного университета. Часть I – 2014. - № 3. – С. 165-177. Часть II – 2014. - № 4, ч. 1. – С. 171-182. Часть III – 2016. – № 2. – С. 52-64; Хаусхофер К. Границы в их geopolитическом значении / К. Хаусхофер // Классика geopolитики, XX век : Сб. / Сост. К. Королев. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – С. 227-598.

<sup>2</sup> Борисенков А.А. Политическая жизнь: особенности понятийного анализа. Монография / А.А. Борисенков. – М. : [Б.и.], 2005; Кордонский С.Г. Рынки власти : административные рынки СССР и России. 2-е изд. / С.Г. Кордонский. – М. : О.Г.И., 2006; Крутов А.В. Государственная политика и управление : Курс лекций / А.В. Крутов. – М. : Изд-во МИЭПУ, 2011; Ледяев, В.Г. Власть : концептуальный анализ / В.Г. Ледяев. – М. : РОССПЭН, 2001; Павроз А.В. Группы интересов и трансформация политического режима в России / А.В. Павроз. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского гос. университета, 2008; Семененко И.С. Группы интересов на Западе и в России. Концепции и практика / Семененко И.С.; Ин-т мировой экономики и международных отношений. – М., 2001; Сморгунов Л.В. В поисках управляемости : концепции и трансформации государственного управления в XXI веке : [монография] / Л.В. Сморгунов; Санкт-Петербургский гос. ун-т. – СПб. : Изд. дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2012; Сулакшин, С.С. Современная государственная политика и управление : Курс лекций / С.С. Сулакшин. – М. : Директ-Медиа, 2013; Фалина А.С. Государство, экономика и некоммерческие организации в современной России / А.С. Фалина // Управление государством: Проблемы и тенденции развития. Политическая наука: Ежегодник 2007 / РАН ; Гл. ред. А.И. Соловьев. – М.: РОССПЭН, 2008. – С. 397-409; Якунин В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / Якунин Владимир Иванович. – М., 2007.

<sup>3</sup> Сотников Е.А. История и перспективы мирового и российского железнодорожного транспорта (1800-2000 гг.) / Е.А. Сотников. – М. : Интекст, 2005; История железнодорожного транспорта России и Советского Союза. В 2 т. Т. 1 : 1836-1917 гг. / [Под общ. ред. Е. Я. Красковского, М. М. Уздина ; Предисл. Г. М. Фадеева]. – СПб. : Петербург. гос. ун-т путей сообщ., 1994; Т. 2 : 1917-1945 гг. [Под общ. ред. В. Е. Павлова, М. М. Уздина]. – СПб. : Петербург. гос. ун-т путей сообщ., 1997; История железнодорожного транспорта России, XIX-XXI вв. / Под ред. чл.-кор. РАН Е.И. Пивовара. – М. : Изд. Дом Мещерякова, 2012.

Нильссон, Ю. Хаукап и Б. Пагель, Р. Шарп, К. Тайс и другие опубликовали работы, посвященные анализу зарубежной государственной политики области железнодорожного транспорта<sup>1</sup>. В них освещена история развития железнодорожного транспорта в зарубежных странах, рассмотрены проблемы реформирования железнодорожной отрасли, показаны различные схемы приватизации, успехи и неудачи процессов реформирования.

Кроме того, отечественными исследователями созданы работы посвященные экономическим и правовым проблемам государственного регулирования и реформирования естественных монополий. Это, прежде всего, исследования Н.И. Айзенберг, Н.К. Андреевой, Н.И. Белоусовой и Е.М. Васильевой, А.Я. Бутыркина, А.И. Гаврилова, В.Е. Гавриловой, А.Е. Городецкого и Ю.Г. Павленко, М.А. Дерябиной, О.О. Жабина, С.В. Клюзиной, И.В. Князевой и О.А. Лукашенко, М.И. Кутернина, Н.П. Лукьянчиковой, И.Е. Нельговского, Г.Б. Новосельцевой, М.Г. Окрепиловой, Г.Г. Сафарова, Н.П. Терёшиной, А.В. Трачук и др.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Авдаков И.Ю. Особенности приватизации государственных железных дорог Японии. [Электронный ресурс] / И.Ю. Авдаков // Восточная аналитика. – 2011. – № 2. – С. 118 // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка». Веб-сайт. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-privatizatsii-gosudarstvennyh-zheleznyh-dorog-yaponii#ixzz35YmHIN3V>. (Дата обращения 01.11.2016); Бернцт Т. Структура и особенности железных дорог в Германии / Т. Бернцт, С.В. Власенко // Железные дороги мира. – 2007. – № 2. – С. 16-20; Dobbin F. Forging industrial policy. The United States, Britain, and France in the Railway Age / F. Dobbin – Cambridge University Press, 1994; Мировой опыт реформирования железных дорог / Ю.З. Саакян [и др.]. – М.: ИПЕМ, 2008; Nilsson J.-E. Restructuring Sweden's railways: The unintentional deregulation / J.-E. Nilsson // Swedish Economic Policy Review. – 2002. – No. 9; Haucap J. Development of rail freight in Europe: What regulation can and cannot do. Germany Case Study [Электронный ресурс] / J. Haucap, B. Pagel. – Brussels: Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2014 // Веб-сайт Centre on Regulation in Europe (CERRE). 11.12.2014. – URL: [http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/141211\\_CERRE\\_RailFreight\\_DE\\_Case\\_Study\\_Final.pdf](http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/141211_CERRE_RailFreight_DE_Case_Study_Final.pdf) (Дата обращения 12.11.2016); Sharp R. Results of Railway Privatization in Latin America [Электронный ресурс] / R. Sharp. – The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005. // Официальный веб-сайт Всемирного банка. Сентябрь 2005. – URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1227561426235/5611053-1229359963828/TP-6\\_LAC\\_Railways\\_Concessions\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1227561426235/5611053-1229359963828/TP-6_LAC_Railways_Concessions_web.pdf) (Дата обращения 18.11.2016); Thies C.F. Development of the American Railroad Network During the Early 19th Century: Private versus Public Enterprise [Электронный ресурс] / C.F. Thies. – Independent Institute Working Paper. – N 42. – October 2001. – P. 18 // Веб-сайт The Independent Institute. October 2001. – URL: [http://www.independent.org/pdf/working\\_papers/42\\_development.pdf](http://www.independent.org/pdf/working_papers/42_development.pdf) (Дата обращения 12.11.2016).

<sup>2</sup> Айзенберг Н.И. Теоретические основы регулирования естественных монополий / Н.И. Айзенберг. – Иркутск : Институт систем энергетики им. Л.А. Мелентьева СО РАН, 2006; Андреева Н.К. Естественные монополии: пути реформирования и государственного регулирования: (На примере железнодорожного транспорта): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Андреева Нейля Кабировна. – М., 2005; Белоусова Н.И. Вопросы теории государственного регулирования и идентификации естественных монополий / Н.И. Белоусова, Е.М. Васильева. – М. : КомКнига, 2006; Бутыркин А.Я. Естественные монополии: теория и проблемы регулирования / А.Я. Бутыркин. – М.: Новый век, 2003; Гаврилов А.И. Феномен естественной монополии в зеркале экономической теории : монография / А.И. Гаврилов. – М. : Финансы и

Работы, связанные с анализом современной политики реформирования железнодорожного транспорта в условиях перехода от планового хозяйствования к рыночному, опубликованы А.И. Гурьевым, Е.Б. Кибаловым, Ю.З. Саакяном, П.С. Ситниковым, В.К. Сосниным, Ф.И. Хусаиновым<sup>3</sup>. В этих работах заложены основы подходов к изучению государственной политики в отношении железнодорожного транспорта. Эти работы, освещающие различные аспекты длительного и все еще не завершенного процесса реформирования железнодорожного транспорта, способствуют более глубокому пониманию проблем государственной политики в отношении естественных монополий.

Вместе с тем, работы, касающиеся железнодорожного транспорта как

- 
- Кредит, 2006; Гаврилова В.Е. Государственное регулирование деятельности естественных монополий / В.Е. Гаврилова. – М. : МАКС Пресс, 2007; Городецкий А.Е. Реформирование естественных монополий / А.Е. Городецкий, Ю.Г. Павленко // Вопросы экономики. – 2000. – № 1. – С. 137-146; Дерябина М.А. Теоретические и практические аспекты реформирования естественных монополий / М.А. Дерябина. – М. : ИМЭПИ РАН, 2005; Жабин О.О. Государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий (На примере железнодорожного транспорта): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Жабин Олег Олегович. – М., 2001; Клюзина С.В. Теория монополии : сравнительный анализ концепций и их классификация / С.В. Клюзина ; Министерство образования и науки РФ. Ивановский государственный университет. – Иваново: Ивановский государственный университет, 2004; Князева И.В. Трансформация антимонопольной политики в политику защиты конкуренции в современных экономических условиях: монография / И.В. Князева, О.А. Лукашенко. – Новосибирск : Сибирская академия гос. службы, 2011; Кутернин М.И. Концепция косвенного государственного регулирования национальной экономики на основе управления ее естественными монополиями : монография / М.И. Кутернин. – М. : Гос. ун-т упр., 2010; Лукьянчикова Н.П. Естественные монополии: проблемы реформирования в переходной экономике / Н.П. Лукьянчикова. – М.: Изд-во Росс. экон. академии, 1997; Нельговский И.Е. Режим естественных монополий в Российской Федерации / И.Е. Нельговский. – М. : Манускрипт, 2002; Новосельцева Г.Б. Трансформация государственного регулирования современной экономики / Г.Б. Новосельцева. – М. : Экономические науки, 2006; Окрепилова И.Г. Монополии и антимонопольное регулирование в России / И.Г. Окрепилова. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского гос. университета экономики и финансов, 1999; Сафаров Г.Г. Государственное регулирование естественных монополий : [монография] / Г.Г. Сафаров. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та экономики и финансов, 2005; Терёшина Н.П. Демонополизация, deregулирование и конкурентоспособность железнодорожного транспорта России / Н.П. Терёшина. – М. : МИИТ, 2009; Трачук А.В. Регулирование естественных монополий в России: пути совершенствования / А.В. Трачук. – М.; СПб. : ИД «Экономика : наука и практика», 2010
- <sup>3</sup> Гурьев А.И. Из тупика : история одной реформы / А.И. Гурьев. – СПб. : РЖД-Партнер, 2008; Кибалов Е.Б. О конечных целях и средствах реформирования железнодорожного транспорта России / Е.Б. Кибалов // ЭКО. – 2012. – № 7. – С. 4-16; Реформирование естественных монополий России: монография / под общ. ред. Ю.З. Саакяна. – М. : ИПЕМ, 2010; Ситников П.С. Реформирование естественных монополий в современной России: опыт и перспективы: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Ситников Павел Сергеевич. – М., 2011; Сосnin В.К. Направления структурного реформирования естественных монополий: на примере электроэнергетики и железнодорожного транспорта: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Соснин Владимир Константинович. – М., 2008; Хусаинов, Ф.И. Демонополизация железнодорожного транспорта и развитие системы операторских компаний : монография / Ф.И. Хусаинов. – Саратов : [Новый ветер], 2009.

естественной монополии, носят в основном экономический характер. Очень мало работ, анализирующих политические аспекты в сфере железнодорожного транспорта. Из этих немногих работ выделяются исследования, посвящённые отдельным аспектам или направлениям в области железнодорожного транспорта: Ю.М. Копылова и Р.Г. Леонтьева, Н.В. Мишиной – государственная политика, Ф.С. Пехтерева – роль железных дорог в транспортной системе, О.М. Троненковой – национальная безопасность, Ю.А. Харламовой – политические процессы в железнодорожном транспорте, А.А. Горбунова и В.И. Якунина – geopolитика и политология транспорта, особенно важные работы для нашего исследования<sup>1</sup>. При этом практически нет работ, в которых государственная политика в области железнодорожного транспорта рассматривалась бы как целостное явление, включая весь комплекс социально-политических проблем, связанных именно с естественно-монопольным характером железнодорожной отрасли.

Современная государственная политика пока не нашла эффективных механизмов увязки корпоративных, региональных и общегосударственных интересов, что безусловно требует всестороннего изучения.

**Объектом исследования** является государственная политика в области естественных монополий.

**Предметом исследования** являются особенности государственной политики в области железнодорожного транспорта как естественной монополии.

**Цель диссертационного исследования** заключается в выявлении и оценке проблем государственной политики в отношении естественных монополий (на примере железнодорожного транспорта) в условиях переходного периода к новой социально-политической системе и разработке рекомендаций по ее совершенствованию.

#### **Задачи исследования.**

1. Проанализировать содержание понятий «государственная политика» и «государственное управление» применительно к теме исследования, изучить соотношение используемого в России понятия «государственная политика» с рядом зарубежных понятий, выявить детерминанты государственной политики в

<sup>1</sup> Копылов Ю.М. Государственная политика начала XXI в.: реформирование железнодорожного транспорта России / Ю.М. Копылов, Р.Г. Леонтьев. – М. : ВИНИТИ РАН, 2003; Мишина Н.В. Эффективность государственной политики России в сфере управления развитием железнодорожного транспорта: политологический анализ / Н.В. Мишина. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2011; Пехтерев Ф.С. Железные дороги в системе транспортных коммуникаций России: проблемные вопросы и пути их решения: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Пехтерев Федор Степанович. – М., 2012; Троненкова О.М. Политика обеспечения национальных интересов России в транспортной сфере (на примере железнодорожного транспорта): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Троненкова Ольга Михайловна. – М., 2011; Харламова Ю.А. Железнодорожный комплекс в политических процессах Российской государства / Ю.А. Харламова. – Ставрополь: Мир данных, 2007; Горбунов А.А. Железнодорожный транспорт в geopolитической стратегии России: [монография] / А.А. Горбунов. – М.: ИНФРА-М, 2007; Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В.И. Якунин. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006.

области естественных монополий, определить состав и структуру органов власти, занимающихся формированием и реализацией государственной политики; рассмотреть понятие естественной монополии и ее субъектов.

2. Разработать подходы к измерению видов государственной политики и ее эффективности в данной области, раскрыть политическое измерение взаимоотношений государства и субъектов естественных монополий с целью дальнейшей операционализации ключевых понятий применительно к цели исследования.

3. Изучить зарубежную и отечественную государственную политику в отношении железнодорожного транспорта, рассмотреть ее модели и тенденции развития (этапы и периоды), а также выявить желательные для Российской Федерации модели государственной политики.

4. Рассмотреть состав и особенности проведения железнодорожных съездов дореволюционного периода и в настоящее время (съезды 1996, 2007 и 2011 годов), сравнить и выявить функции съездов в контексте формирования государственной политики в увязке с выявленными моделями государственной политики в динамике.

5. Выявить группы интересов, оказывающие влияние в области реализации государственной политики – в общественных советах при органах власти и в инфраструктурных проектах, провести контент-анализ принятых документов правительства.

6. Исследовать особенности реализации государственной политики в конкретных областях железнодорожного транспорта (грузовые и пассажирские перевозки) и на этой основе разработать предложения по повышению ее эффективности.

**Исследовательская гипотеза** состоит в предположении, что железнодорожный транспорт как естественная монополия стал объектом борьбы различных групп интересов, вследствие чего государственная политика в его отношении приобрела непоследовательный характер и привела к неэффективности его работы, что требует кардинального изменения текущей государственной политики.

**Область диссертационного исследования** соответствует следующим пунктам паспорта специальности 23.00.02 — политические институты, процессы и технологии: *Пункт 1. Модели организации политической власти и взаимоотношений. Пункт 2. Государственная политика и управление. Виды государственной политики. Пункт 4. Партии и другие формы артикуляции интересов (корпоративизм, группы давления и пр.). Пункт 11. Институты, формы и механизмы политического управления, критерии эффективности. Специфика управления в общественных системах. Политическое управление в современной России: характер, основные направления, специфика.*

#### **Научная новизна исследования.**

1. Выявлены и разграничены области государственной политики и государственного управления в системе органов власти в изучаемой области,

определенены детерминанты государственной политики, обозначены взаимные интересы государства и субъектов естественных монополий.

2. Разработана система измерений для определения видов и динамики государственной политики.

3. Выделены три основные модели государственной политики в железнодорожной отрасли, охарактеризованы основные этапы и периоды политики российского государства в данной сфере.

4. Установлено, что важным инструментом выработки и легитимации государственной политики стали железнодорожные съезды, дающие возможность мобилизации железнодорожников для поддержки власти на выборах.

5. Обозначены группы интересов и раскрыты механизмы их влияния на государственную политику при органах власти, изучены проблемы реализации инфраструктурных проектов, обозначены особенности документов государственной политики.

6. Раскрыты особенности реализации государственной политики в области естественных монополий (на примере железнодорожного транспорта). Оценена эффективность государственной политики в данной области.

**Научная значимость исследования** заключается в продолжении развития тематики железнодорожных исследований в рамках политической науки, возможности использования результатов для дальнейшего изучения государственной политики в отношении естественных монополий вообще и железнодорожного транспорта в частности.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что его результаты могут стать основой для корректировки существующей государственной политики в отношении железнодорожного транспорта как естественной монополии, а также изменения принципов оценки процесса формирования и результатов реализации государственной политики, а также при подготовке лекционных курсов и семинарских занятий для высших учебных заведений по направлению «Политология».

**Теоретико-методологическую базу** исследования составили работы отечественных и зарубежных политологов, социологов, философов, посвященные вопросам политики и государственной политики, политики в области естественных монополий и железнодорожного транспорта.

В ходе настоящего исследования применялась методология политической науки: теории политики Р. Ариона и М. Вебера, теория государственной политики Л.В. Сморгунова, политического управления О.Ф. Шаброва, политология транспорта В.И. Якунина, теория групп интересов Д. Трумэна, А. Бентли и М. Олсона, теория конфликтной природы политики К. Шмитта с учетом работ Г. Зиммеля и Л. Козера по конфликтологии.

В диссертации использовался комплекс научных методов современной политологии. Так, системный анализ позволил выявить структурные связи и механизмы взаимодействия элементов монополий. При помощи сравнительного анализа исследовались модели государственной политики в отношении

естественных монополий в разных странах и в различные исторические периоды. Контент-анализ был применен для более глубокого исследования содержания документов государственной политики. Для выявления и уточнения понятий, связанных с политикой и естественными монополями использовался дискурс-анализ. Институциональный метод дал возможность проанализировать изменения в системе органов власти, осуществляющих формирование и реализацию государственной политики. Для выявления этапов и периодов государственной политики в отношении российского железнодорожного транспорта, изменений его роли в политической жизни страны использовался исторический метод.

Эмпирической базой исследования стали, прежде всего, документы государственной политики — Конституция Российской Федерации, федеральные законы, а также подзаконные нормативные правовые акты — указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, опубликованные документы Министерства путей сообщения РФ и Министерства транспорта РФ. Эти источники позволили достаточно полно исследовать динамику государственной политики в отношении естественных монополий на протяжении последних нескольких десятилетий. Большое значение имели также ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию, в которых отражены основные перспективные направления внутренней и внешней политики. Изучение протоколов заседаний Государственной Думы и Совета Федерации РФ, а также материалов их профильных комитетов и комиссий, программ политических партий дало возможность выявить позиции политических сил относительно естественных монополий. Использовались также материалы Общественной палаты РФ и документы Счетной палаты РФ. Ценным источником стали государственные стратегии по различным направлениям, в частности, по транспорту и социально-экономическому развитию, а также материалы инвестиционных проектов. Важные сведения были зачерпнуты из отчетов ОАО «РЖД» и ряда крупных корпораций, которые были участниками инвестиционных проектов. Важная информация имеется в статистических материалах. Для диссертационной работы были использованы также материалы железнодорожных съездов, которые дают отчетливое представление о положении в фе железнодорожной отрасли. Обширный фактический материал содержится в мемуарах и биографиях участников событий, а также в отраслевой и общеполитической прессе. В качестве источника использовались и Интернет-ресурсы, среди которых особое значение имели веб-сайты Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств, Федерального агентства железнодорожного транспорта, местных администраций, публикавшие важные документы, интернет-издания общественных организаций. Кроме того, автором было проведено собственное полевое исследование (опрос населения на 9 московских вокзалах), результаты которого вошли в диссертацию.

**Научная новизна нашла отражение в следующих положениях, выносимых на защиту.**

1. Государственная политика в исследуемой нами области сосредоточена

преимущественно в ветви исполнительной власти. Структуры, занимающиеся государственной политикой и структуры, занимающиеся государственным управлением, соседствуют и тесно переплетаются. Можно выделить своеобразную «область диффузии» государственной политики и государственного управления — перемешивание и пересечение задач и функций органов власти, относящихся к обозначенным областям. При этом ветвь законодательной власти участвует в данных процессах крайне мало. Детерминантами государственной политики в области естественных монополий являются экономика, идеология, пространство, специфика самих естественных монополий и группы интересов. В области железнодорожного транспорта как естественной монополии государственная политика становится совокупностью самостоятельных видов политики, для каждого из которых определен свой орган власти.

2. Политическое измерение естественных монополий состоит в том, что они являются ресурсом власти. В частности, при помощи железнодорожного транспорта осуществляется интеграция политического и географического пространств, обеспечивается национальная безопасность и извлечение ресурсов (собираемость налогов и сборов), эффективность государственной политики определяются своевременностью исполнения (календарное измерение) и объемом расходов реализуемых государством проектов (в сравнении). Система измерений является двухмерной, со шкалами X и Y. На шкале X обозначена свобода выбора, а на шкале Y свобода передвижения. Значения каждой шкалы 0; 0,5; 1, где 0 — отсутствие свободы, 0,5 — наличие ограничений и 1 — достаточная свобода. Ограничения могут носить различный характер, а именно для пассажиров — не всегда доступны билеты или не всегда есть финансовая возможность купить билеты; для грузоотправителей — не всегда есть достаточно вагонов для отправки грузов. У ограничений есть следующие факторы: экономические, социальные и политические. Отдельно стоит технологический фактор. Это фактор общего развития техники, который позволяет преодолевать существующие ограничения на уровне смены типов транспорта.

3. Анализ зарубежного опыта государственной политики в отношении железнодорожного транспорта позволяет выделить три модели государственной политики: «государственные железные дороги», «государственно-частное партнерство», «частные железные дороги» (которые имеют подвиды).

Анализ российской государственной политики в отношении железнодорожной отрасли в XIX-XX вв. позволяет выделить четыре самостоятельных и качественно различающихся этапа (1837-1885 гг., 1885-1918 гг., 1918-1991 г. и с 1992 г. по настоящее время).

Особенности государственной политики в различные периоды четвертого этапа состояли в следующем. В первый период, 1992-1994 гг. — политика выживания формировалась трансформировавшимися институтами власти на основе оставшихся после советского этапа производственных мощностей. Второй период, 1995-2004гг. — политика противоборства «рыночников» и государственников представляла собой равнодействующую борьбы властных

группировок и групп интересов вокруг железнодорожного комплекса. Третий период с 2004 г. – по настоящее время – характеризовался тем, что в условиях укрепления вертикали власти и в процессе реформирования железнодорожная отрасль утратила прежнюю политическую важность.

4. Железнодорожные съезды, проводившиеся в 1996, 2007 и 2011 годах выполняли следующие функции: 1) легитимация решений власти, 2) мобилизация больших групп населения — железнодорожников и их семей — для поддержки властей на выборах, а также можно отметить перспективную роль согласования интересов различных группировок, 3) отмечается роль съездов как площадок согласования интересов. При этом прослеживается взаимосвязь между текущей политической ситуацией и созывом съездов, ни в 2015, ни в 2016 в условиях нарастающего кризиса съезды не проводятся.

5. Изучение составов руководителей различных ведомств и компаний как акторов политического процесса позволяет обозначить следующие группы интересов: политические и партийные деятели; высшее руководство железнодорожной отрасли; объединения крупных и средних предпринимателей; профессиональные объединения, оппозиционные активисты.

Анализ списков общественных советов при органах власти в области железнодорожного транспорта позволяет выявить, что 44,2 % (84 из 190) членов советов имеют отношение к госучреждениям, а остальные в основном имеют отношение к транспортному бизнесу. Только 14 человек представляют научные учреждения. Не наблюдается представителей большинства независимых общественных организаций, из российской оппозиции только 1 человек. Принятие в общественный совет носит в большинстве случаев гильдейский, а не антрепренерский характер. Таким образом, общественные советы при данных органах власти становятся механизмом лоббирования, а не институтом гражданского контроля.

6. Особенность реализации государственной политики состоит главным образом в недифференцируемом выборе модели государственной политики «Государственно-частное партнерство второго типа». Такой подход приводит к неэффективным результатам реализации. Ответом на современные вызовы может стать выбор различных моделей государственной политики для различных внутренних областей железнодорожной отрасли.

Пути совершенствования государственной политики могут состоять в следующих мерах. Рекомендуется повышение степени ответственности региональных властей за организацию пассажирских перевозок с учетом социального аспекта. В настоящее время делегированные полномочия не предусматривают ответственности за ненадлежащее исполнение. Целесообразно уйти от практики ручного управления в сторону институционализации процесса организации. Важно повышение прозрачности работы государственной компании ОАО «РЖД», в связи с тем, что она принадлежит Российской Федерации; необходимо создание выборного независимого наблюдательного совета для осуществления гражданского контроля за работой компании и публикации

регулярного доклада. Следует расширять гражданские институты согласования интересов в отрасли, сделать железнодорожные съезды регулярными, а само участие более доступным для представителей разных социальных групп (властные структуры, управляющие компаниями, независимые перевозчики, профсоюзы).

### **Степень достоверности и апробация результатов диссертационной работы.**

Достоверность результатов исследований обеспечивается рядом факторов, в том числе:

- Опорой на широкий круг источников, в том числе государственных документов;
- Применением ряда общепризнанных в политологии научных методов, таких как сравнительный анализ, эвент-анализ, контент-анализ, анализ биографий, моделирование;
- Имеется фотофиксация проведения опроса на вокзалах.

Основные положения работы обсуждались на международных и вузовских конференциях, «круглых столах» (2011-2016): XVIII Научная конференция аспирантов и докторантов Московского гуманитарного университета (г. Москва, 2011 г.), Международная научная конференция «Модернизация России: информационный, экономический, политический, социокультурный аспекты» (г. Москва, 2012 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Государство, власть, управление и право: история и современность» (г. Москва, 2012 г.), Научная конференция «Высшее образование для XXI века» (г. Москва, 2012 г.), XI Международная научная конференция «Высшее образование для XXI века» (г. Москва, 2014 г.), XII Международная научная конференция «Высшее образование для XXI века» (г. Москва, 2015 г.), Международная научная конференция «Цивилизационная идентичность в современном мире: философия, культура, политика» (г. Москва, 2016 г.).

Результаты исследования отражены в 12 публикациях, в том числе 5 публикаций – в рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, из них 3 по направлению «Политология».

**Структура работы.** Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения и приложения, в которое входят: список использованной литературы, состав общественных советов, анкета по опросу пассажиров железнодорожного сообщения и данные опроса пассажиров железнодорожного транспорта (март-апрель 2015 г.).

## **II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во Введении определяется актуальность темы работы, обосновываются цель и задачи исследования, раскрывается научная новизна, показываются

практическая и научная значимость работы.

Первая глава «Теоретико-методологический аспект исследования государственной политики в области естественных монополий» посвящена вопросам концептуализации понятия государственная политика, проблемам ее становления, поиска системы измерения и попыткам понимания проблемы эффективности государственной политики.

В первом параграфе первой главы «Понятие государственной политики в контексте темы исследования» рассматриваются вопросы толкования понятия политики в свете современной теории, его применения в процессе исследования государственной политики и теории групп интересов, взаимодействие государства и монополий. В работах Р. Аарона понятие «политика» анализируется в различных значениях и предлагается несколько значений этого термина, одно из которых гласит, что политика — это программа действий применительно к конкретной общественной проблеме, у М. Вебера политика понимается как все, что связано с властью, как сфера борьбы за власть, а у К. Шмитта понятие «политического» тесно связано с отношениями друга и врага, отношениями борьбы между субъектами процесса. Говоря о конфликтах, нам стоит обратить внимание на классические работы Л. Козера. Опираясь на идеи Г. Зиммеля, высказанные им в работе «Конфликт», Л. Козер разделяет конфликт как средство и конфликт как цель, видя в этом «критерий различия между реалистическим и нереалистическим конфликтом». Напротив, у Т. Парсонса понятие «политического» связывается прежде всего с организацией для достижения каких-либо целей. Американский исследователь Дж. Андерсон, определяя политику (policy) «как относительно стабильный, имеющий цель курс действий», указывает на «различие между политикой и решением, которое по сути есть определенный выбор среди альтернатив»

И, соответственно, понятие «политического» оказывается бинарным: с одной стороны, это стремление к организации, коллективному сотрудничеству, направленному на поддержание стабильности социальной системы, с другой стороны, это отношения конфликта внутри самой системы, которые могут способствовать как ее развитию, так и разрушению.

Детерминантами государственной политики являются в области естественных монополий экономика, идеология, пространство, специфика естественных монополий и группы интересов. Первая детерминанта — экономика — характеризуется в России переходным характером. Крушение Советского Союза вызвало крайне болезненные последствия; изменение типа экономики с плановой на рыночную не было одномоментным во всех отраслях и типах производства. До настоящего времени сохраняются отрасли, для которых пока еще не найдено эффективных механизмов функционирования в условиях рыночной экономики. Вторая детерминанта — идеология определяет точку зрения акторов политического процесса, принимающих ключевые решения в политическом управлении. Третья детерминанта — пространство. Пространственная проблематика особенно актуальна для государственной

политики. Естественно-монопольные отрасли и государственная политика в их отношении всегда имеют конкретное географическое измерение, что обуславливает высокий уровень капитальных вложений. **Четвертая детерминанта – специфика естественных монополий.** Применительно к России специфика этой детерминанты заключается в том, что естественные монополии непосредственно осуществляют социальную функцию производства общественных благ (public goods)<sup>1</sup>, т.е. выступают проводником социальной политики государства. **Пятая детерминанта – группы интересов.** Существующая практика функционирования политических институтов и принятия политических решений показывает, что значительное влияние на политические процессы оказывают также и определенные теневые неформальные объединения или коллектизы акторов, являющиеся в данном случае субъектами политики.

Говоря о различии понятий «государственная политика» и «государственное управление» мы считаем важным отметить следующее. С нашей точки зрения, политические решения отвечают на вопрос «что делать», а управленческие – на вопрос «как сделать». Управление – это, прежде всего, определенные, детально разработанные технологии, и в нем нет места политике. Но политика может вмешиваться в процесс управления для внесения корректив с целью его улучшения или для его дезорганизации.

В области железнодорожного транспорта как естественной монополии государственная политика становится совокупностью самостоятельных видов политики, формируемых и реализуемых разными ветвями и органами государственной власти.

Во втором параграфе первой главы **«Естественные монополии как объект государственной политики»** рассматриваются вопросы взаимоотношений государства и субъектов естественных монополий, изучаются проблемы измерения государственной политики применительно к естественным монополиям вообще и железнодорожному транспорту в частности, особенности измерений таких его рынков, как грузовые и пассажирские перевозки, а также инфраструктурных проектов.

Термин «монополия» используется в двух значениях: 1) исключительное право, которое принадлежит государству, предприятию, организации или физическому лицу и позволяет ему практически единолично осуществлять какой-либо вид деятельности; 2) крупные компании (фирмы, кооперации) и (или) их объединения в картели, тресты, концерны, консорциумы, конгломераты и др. К основным признакам монополии обычно относят: 1) наличие на рынке единственной компании, которая определяет цены как на товары (работы, услуги), так и на объем их предложения; 2) отсутствие на рынке подобных товаров (работ, услуг); 3) установление монополистом полного контроля над рынком, которое препятствует появлению конкурентов.

<sup>1</sup> Обеспечение их доступности является одним из условий стабильности общества в рамках концепции социального государства (закреплено статьей 7 Конституции России).

Выявлено, что монополизм как явление возник еще в древние времена и существовал в различных формах. Из этого следует различная природа самих монополий — искусственных, государственных и естественных. О монополиях периода рабовладельческого строя упоминал древнегреческий философ Аристотель. Важно подчеркнуть, что Аристотель фиксирует одно из политических измерений в отношениях государства и монополий. Оно проявляется в существенной заинтересованности государства в установлении монополий: «Некоторые государства, находясь в стесненном финансовом положении, прибегают к получению такого дохода – они заводят монополию на те или иные товары». В средние века появились купеческие монополии на отдельные виды товаров или направления торговли (например, монополия Венеции и Генуи на торговлю с Востоком, Ганзы на морскую торговлю). А в эпоху абсолютизма стали возникать королевские монополии, которые были ликвидированы в ходе буржуазных революций XVII-XVIII вв. С конца XIX в., сосредоточив в своих руках огромную экономическую власть, капиталистические монополии стали оказывать влияние на социально-политические процессы. В этих условиях государство стало разрабатывать антимонопольное законодательство. Самым первым документом государственной политики, направленный на недопущение монополизации рынка является закон о конкуренции, принятый Парламентом Канады в 1889 году (оригинальное название - The Competition Act). На год позже в США был принят знаменитый Акт Шермана, закон, считающийся в настоящее время основой антимонопольной политики.

Типология монополий может быть различной – по организационно-правовым формам, по структурной организации, по месту в социально-экономической структуре. В последнем случае их можно разделить на национальные и международные, частные и государственные и так называемые «естественные» в силу особого состояния рынка. Дихотомия «естественные — искусственные» монополии в настоящее время еще не получила достаточной разработки, само понятие искусственности в настоящее время носит юридический характер — частное производство получает преференции от государства на определенный вид деятельности или само государство становится единственным производителем какого-либо продукта, в таком случае понятия «государственная монополия» и «искусственная монополия» становятся тождественны.

Особенностями отраслей естественных монополий признаются: 1) технологическая уникальность, высокая капиталоемкость производства; 2) отсутствие пространственной взаимозаменяемости, выражющееся в невозможности обеспечения потребителя данными услугами, находящимися в одном месте, за счет роста реализации этих услуг в другом месте; 3) неразрывность процессов производства, передачи и потребления материальных носителей услуги; 4) всеобщность производства, поскольку продукция и услуги данных сфер инфраструктуры могут иметь широкое применение, и хозяйствственные связи при этом значительно шире и разнообразнее, чем у любой другой отрасли

экономики<sup>1</sup>.

Политический аспект естественных монополий выражается в заинтересованности государства в обладании ими, поскольку они выполняют следующие функции: 1) образование структурной основы экономики; 2) обеспечение национальной безопасности; 3) проведение социальной политики; 4) обеспечение международных социально-политических и экономических связей. Еще одним политическим аспектом естественных монополий является область публичной политики. Очень часто в своих выступлениях при предвыборной агитации или на партийных митингах политики обращаются к «вечным» проблемам. В настоящее время это рост тарифов на услуги естественных монополий, область ЖКХ, в последнее время связанный с ней капитальный ремонт.

Мы приходим к следующим возможностям измерения государственной политики в данной области. Измерения самих естественных монополий есть предмет экономических наук, и в настоящее время эта область разработана достаточно глубоко в науке. Говоря о политическом измерении — государственной политики в их отношении, необходимо обратиться к работам американского политолога Роберта Даля<sup>2</sup>.

Если обратиться к Конституции Российской Федерации, то в ней можно найти две статьи, имеющих отношение к изучаемой области. Во-первых, это статья 27, пункт 1. Для нас в нем важен следующий тезис: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться». Во-вторых, это статья 34, оба пункта: «1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. 2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

Шкала X — в нашей схеме будет соответствовать статье 34 пункт 2, шкала Y объединит статью 27 и статью 34 пункт 1. На шкалах мы сделаем следующие числовые отметки: Шкала X: 0 — монополия, только один поставщик услуг инфраструктуры;  $\frac{1}{2}$  — с ограничениями: монополия или конкуренция с государственным регулированием или участием; 1 — полная свобода: чистая конкуренция компаний на параллельных путях. Шкала Y: 0 — нет возможности свободной передвижаться или отправлять грузы;  $\frac{1}{2}$  — с ограничениями; для пассажиров — не всегда доступны билеты или не всегда есть финансовая возможность купить билеты; для грузоотправителей — не всегда есть достаточно вагонов для отправки грузов; 1 — свобода передвижения, достаточно финансов, возможностей для перемещения по территории государства. У ограничений есть следующие факторы: экономические, социальные и политические. Отдельно

<sup>1</sup> Гаврилов А.И. Феномен естественной монополии в зеркале экономической теории. — С. 26.

<sup>2</sup> Даль, Р.А. Полиархия : участие и оппозиция / Р.А. Даль; пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова; Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Гос. Ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – С. 11.

стоит технологический фактор.

Для шкалы У: экономический — рост доходов пользователей услуг железнодорожного транспорта; социальный — повышение объема субсидий (выделяются пассажирам напрямую); политический — создание общественных объединений, защищающих права пользователей услуг железнодорожного транспорта. Таким образом, *построив такую схему, определив шкалы измерения свобод в области железнодорожного транспорта как естественной монополии, мы получаем возможность анализа государственной политики* разных стран и позиционирования этих моделей на данной схеме.

Следующим методом измерения государственной политики выступает моделирование политических сетей. В данном случае необходимо исследовать не только структуру органов государственной власти, как внешнего актора политического процесса, но и место в этих сетях ключевых лиц, принимая во внимание совмещаемые должности, — внутренних акторов. Такой подход позволяет выявить скрытые механизмы фактического отсутствия контроля или аффилированности контролируемых структур.

В третьем параграфе первой главы «Система государственной политики и проблема оценки ее эффективности» изучается проблема деятельности органов власти и отделения собственно политических вопросов от вопросов государственного управления.

В сущности, система государственной политики — это комплекс властных институтов. Нам необходимо разобраться глубже, какова его структура и как соотносятся государственная политика и государственное управление. Американский исследователь Ф. Гуднау писал, что существуют две функции государственного управления, которые «для удобства могут называться соответственно Политика (Politics) и Управление (Administration). Политика должна иметь дело с системой политических мер или выражением воли государства. Управление должно заниматься исполнением этих политических мер»<sup>1</sup>. Элементами системы государственной политики в настоящее время являются институты, а также механизмы и инструменты формирования и реализации. Под институтами в данном случае понимаются государственные институты, или государственные учреждения, на которые возлагается обязанность проведения в жизнь государственных решений. В России для этого существует система специализированных государственных органов и учреждений.

При формировании государственной политики происходит разработка концепций, стратегий, программ, в которых декларируются ее приоритетные направления, с определением их целей и постановкой задач. Именно цели требуют, с нашей точки зрения, самого пристального внимания, как часть

<sup>1</sup> Гуднау Ф. Политика и управление / Ф. Гуднау // Классики теории государственного управления: американская школа. / Мос. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Фак. гос. упр.; Джей Шафритц, Альберт Хайд [ред.]; [Пер. Т.И. Борисенко и др.] М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. – С. 43-44.

политического процесса. Реализация же государственной политики производится в соответствии с планами и перечнями конкретных мероприятий, с периодической отчетностью и контролем по их выполнению, в соответствии с поставленными целями. Вопрос соотношения политики и государственного управления всегда был крайне неоднозначным и по-разному трактовался в разные периоды и в разных концепциях. Политика и государственное управление то воспринимались как единое целое, то разводились как абсолютно разнородная деятельность<sup>1</sup>.

В Российской Федерации в 1992-2004 гг. как формированием, так и реализацией государственной политики в области железнодорожного транспорта занималось преимущественно Министерство путей сообщения РФ.

Вопросы реализации государственной политики в сфере транспорта, в том числе и в сфере железнодорожного транспорта как естественной монополии, были поставлены уже в «Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации», одобренной Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 1997 г. № 1143. Но в ней отсутствовал сам термин «механизм реализации». В качестве же инструментов реализации в Концепции 1997 г. указывались тарифная, налоговая и инновационная политика.

На основе изучения перечней функций департаментов Министерства транспорта РФ, можно сделать вывод, что в Министерстве транспорта тесно переплетаются государственная политика и государственное управление. Наблюдается своеобразная диффузия государственной политики и государственного управления. Подходы к определению эффективности действий органов власти тесно переплетаются с вопросом целеполагания.

Американский политолог М.С. Липсет, в соответствии с «европейской» традицией, определяет эффективность как «фактическое качество функционирования, иначе говоря степень, в которой данная система удовлетворяет основным функциям правящей власти, как их видят большинство населения и такие мощные группировки внутри него, как крупный бизнес или вооруженные силы»<sup>2</sup>. Говоря об эффективности, мы сталкиваемся с ней в самых разных областях: информационные технологии, медицина, спорт, управление, психология, образование, финансы, экономика, включая теоретические работы для конкретных отраслей экономики, и, конечно, политика. В сущности, какую бы область человеческой деятельности мы ни взяли, везде встает вопрос эффективности. Но при этом возникает необходимость определения эффективности и способов ее измерения, в применении к государственной политике.

Вопросы выработки критериев эффективности государственной политики уже были поставлены в ряде работ российских исследователей, но единой точки

<sup>1</sup> См.: Шабров О.Ф. Государственная служба и политика : генезис и содержание проблемы / О.Ф. Шабров // Политическая компетенция государственного служащего: материалы научного симпозиума. 21 октября 2008 года. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – С. 5-7.

<sup>2</sup> Липсет М. Политический человек : социальные основания политики / М. Липсет; пер. с англ. Е.Г. Генделя, В.П. Гайдамака, А.В. Матешук. – М. : Мысль, 2016. – С. 89.

зрения пока не сложилась. Железнодорожный транспорт как система, находится под воздействием целого ряда факторов – составляющих государственной политики, осуществляемых ее акторами (Правительством РФ, Министерством транспорта, Росжелдором, Федеральной антимонопольной службой, Ространснадзором, Федеральной службой по тарифам и др.), а также действий групп интересов. Поэтому эффективность государственной политики выступает как опосредованный результат процессов, определяемых всеми этими факторами. Следовательно, *государственная политика является эффективной, если она способствует нормальному функционированию и развитию этой системы*. Следует отметить необходимость разделения понятий «эффективность» и «результативность», хотя иногда они и употребляются как синонимы<sup>1</sup>. В самом общем смысле, результативность - это «степень достижения цели»<sup>2</sup>.

Большинство работ об эффективности посвящено или вопросам управления с целью достижения экономической эффективности или непосредственно проблеме экономической эффективности. Измерение экономической эффективности зиждется на методиках расчета. Но, при изучении государственной политики и стремясь найти возможности оценки ее эффективности, исследователь нередко сталкивается с проблемой недоступности внутренней документации государственных учреждений, переписки между ними, а также неполноты или закрытости информации о таких важнейших для расчетов показателях осуществления государственных проектов, как затраты, прибыль, себестоимость и т.п. Поэтому, здесь мы прежде всего сталкиваемся с трудностями операционализации — процесса сбора наблюдаемых явлений для представления абстрактных понятий. Соответственно, снижается и возможность осуществления необходимых измерений. Наличие легитимности является необходимым условием получения общественной поддержки в процессе формирования и реализации государственной политики. Зарубежными исследователями созданы и применяются специальные методики измерения эффективности и легитимности.

Мы приходим к выводу, что эффективность государственной политики определяется соотношением достижения поставленных целей в обозначенные сроки и бюджетных затрат при сохранении государством легитимности своих действий.

Вторая глава «Государственная политика в сфере железнодорожного транспорта: зарубежный и отечественный опыт» показывает динамику государственной политики, фокусируется внимание на политических процессах реформирования железнодорожной отрасли в качестве направления государственной политики; изучается роль и динамика железнодорожных съездов в рамках государственной политики.

В первом параграфе второй главы «Зарубежный опыт государственной политики в отношении железнодорожного транспорта» выявлены три основные модели осуществления этой политики, которые возникали на основе

<sup>1</sup> См., например: Большая экономическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2007. – С. 772.

<sup>2</sup> Большая экономическая энциклопедия. – С. 567.

специфических условий различных стран. На основе предложенной системы измерения государственной политики рассмотрены особенности этих моделей, обусловленные политическими факторами.

Зарубежный опыт формирования и реализации государственной политики в отношении естественных монополий и, в частности, железнодорожного транспорта, насчитывает уже более полутора столетий. В интересах нашего исследования целесообразно обратить внимание на формы собственности субъектов естественных монополий.

Особенностью государственной политики в отношении железнодорожного транспорта в США является активное применение различных форм регулирования, особенно со второй половины XX в., при сохранении преимущественно частной собственности. В крупных странах Латинской Америки, таких как Аргентина, Мексика, Бразилия, тоже пришлось перейти к политике либерализации экономики и приватизации отраслей естественных монополий, но при сохранении государственного контроля и участия.

В настоящее время в Европе складывается модель из трех уровней формирования и реализации государственной политики: 1) директивы и решения наднациональных органов Евросоюза; 2) решения национальных правительства; 3) решения региональных органов власти. Это приводит к тому, что предприятия железнодорожного транспорта, независимо от формы собственности, работают в условиях регулирования деятельности со стороны властей всех трех уровней.

Во многом сходство с европейскими моделями наблюдается в Японии.

Правительством Китая был взят курс на адаптацию железнодорожной отрасли к рыночной экономике, но при этом сохранилось стратегическое планирование по пятилеткам. Хозяйственная деятельность была отделена от государственных функций, для чего была образована государственная компания Китайские железные дороги (China Railways, CR), находившаяся под юрисдикцией Министерства железных дорог. С 1993 г. региональные железные дороги стали получать статус независимых корпораций. Инфраструктура осталась государственной и на бюджетном финансировании. Пассажирскими и грузовыми операторами стали негосударственные компании, конкурирующие между собой. Но государство продолжает осуществлять субсидирование социально значимых убыточных перевозок. Особенностью модели государственной политики в Китае является сохранение государством жесткой системы контроля над стратегической отраслью, выражающейся в ее монополизации.

Модель «государственные железные дороги» (модель «ГЖД») имеет три типа, которые определяются наличием или отсутствием свободы передвижения, но во всех случаях государство играет ведущую роль в железнодорожной отрасли.

Модель с преобладанием частной инициативы, участия или регулирования (условно назовем ее «Модель государственно-частного партнерства первого типа» - «ГЧП1»). Еще одну модель мы назовем «Модель государственно-частного партнерства второго типа» («ГЧП2»). Ее отличительные черты состоят в преобладании государственной инициативы.

**Чистая «либеральная модель»** (Модель «ЛЖД1»), соответствующая государственной политике в США и Канаде 19-го века, в настоящее время практически не встречается.

Во втором параграфе второй главы «**Отечественный опыт государственной политики в области железнодорожного транспорта**» рассмотрены вопросы государственной политики относительно железнодорожного транспорта, начиная с момента основания первых дорог и заканчивая современностью.

В России необходимость строительства железных дорог была осознана в 30-х гг. XIX в., так как именно в это время, с одной стороны, появились технические возможности, с другой, быстро возрастили потребности в массовых перевозках грузов и пассажиров. Начало формирования государственной политики в области железных дорог было положено указом императора Николая I от 15 апреля 1836 г. о строительстве Царскосельской железной дороги частной компанией — обществом акционеров. Со времени введения в действие Устава российских железных дорог 1885 г. и создания сетевой структуры железнодорожный комплекс России обрел черты естественной монополии. Таким образом, существует взаимосвязь между развитием естественной монополии и характером государственной политики.

К началу XX в. железнодорожная сеть охватила практически всю европейскую часть страны, а Транссибирская магистраль протянулась до Владивостока. В стране, в силу ее географических особенностей, возникла уникальная моноцентрическая конфигурация железнодорожной сети, в отличие от поликентрической в западных странах. Такая топология сети, с центральным узлом в Москве, с одной стороны, создавала возможность поддержания целостности политического и экономического пространства и способствовала обеспечению национальной безопасности, но, с другой стороны, ограничивала ее пропускную способность и на долгое время оставила неразвитой инфраструктуру в восточной части страны.

События 1917 г. и возникновение нового общественного строя привели к изменению политической системы, появлению новых институтов и акторов политического процесса, что повлекло за собой кардинальную смену государственной политики в отношении железнодорожного транспорта. После октябрьского переворота 1917 г., начинается третий, советский этап государственной политики. Железнодорожный транспорт становится государственной монополией. В 1920 г. появился «Устав железных дорог». Строятся новые магистрали (Турксиб, Москва-Донбасс, Южсигб), увеличивается плотность сети, было налажено производство подвижного состава и оборудования. Железнодорожный транспорт был встроен в государственную монополизированную экономику. Шло динамичное развитие железнодорожного транспорта как естественной монополии по восходящей линии: создание сети, наращивание эффекта от масштаба, развитие грузового и пассажирского сообщения. Пика своего развития железнодорожный транспорт достиг в 1980-е

годы. В 1983 г. было перевезено 4116 млн т грузов и 43959 млн пассажиров. Количество железнодорожников составляло более 2 млн чел. Имелась развитая система управления — в 1987 году в центральном аппарате МПС СССР насчитывалось 22 главных управления, большая часть которых занималась непосредственно перевозочным процессом. Но необходимо отметить, что строительство железнодорожной инфраструктуры происходило в основном на территориях советских республик, а порядка 90 % путей на территории РСФСР было построено до 1913-го года.

В начальный период формирования российской государственной политики власти главным средством преодоления кризисной ситуации в стране считали немедленный переход к рыночной экономике, видя свою задачу в проведении «рыночных» преобразований любой ценой, невзирая на колossalные социальные и экономические издержки. Но железнодорожная отрасль благодаря своей консолидированности, умеренному консерватизму руководства и особому порядку управления проявила, в отличие от других отраслей, относительную устойчивость.

После 1995 г. стабилизация режима дала возможность руководству страны вновь обратиться к политике в области естественных монополий, в частности, к государственному регулированию. В ней в это время обозначились две линии: первая, инициируемая в Министерстве экономического развития и антимонопольных органах — на реформирование железнодорожной отрасли и ее «демонополизацию» по западной («либеральной») модели; вторая — со стороны МПС РФ, которое стремилось сохранить работоспособность железнодорожного комплекса под своим ведением и эволюционным путем обеспечить его адаптацию к рыночной экономике.

После создания ОАО «Российские железные дороги» и упразднения Министерства путей сообщения РФ задачи формирования государственной политики и создания нормативной базы в сфере железнодорожного транспорта были возложены на Министерство транспорта, а для реализации государственной политики в области железнодорожного транспорта было образовано Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).

Общая направленность реформирования состояла в том, чтобы путем демонополизации и фрагментации системообразующей естественной монополии трансформировать железнодорожный комплекс в множество специализированных компаний рыночного типа: инфраструктурные, грузовые, пассажирские. Потребности населения в массовых пассажирских пригородных и дальних перевозках при этом учитывались слабо. Но, вопреки предсказаниям рыночных экономистов, так и не удалось преодолеть многие системные проблемы отрасли: продолжали расти тарифы, с допуском частных вагонных операторов ухудшилось функционирование сети, под видом создания конкуренции образовалось несколько десятков локальных пригородных монополий. Поэтому, ввиду неоднозначности результатов реформы правительством было принято решение о продлении ее до 2015 гг., что тоже не дало положительных результатов.

**В третьем параграфе второй главы «Железнодорожные съезды как инструмент государственной политики и согласования интересов» выявлено, что важным средством координации, обсуждения, корректировки и популяризации государственной политики, выяснения общественного мнения в сфере железнодорожного транспорта стали такие общественные институты как железнодорожные съезды.**

Свое начало съезды железнодорожников берут со времени зарождения и развития железнодорожной сети в Российской империи. К концу 60-х годов 19 века развившаяся сеть частных железных дорог столкнулась с проблемами взаимодействия соседствующих акционерных обществ — без согласования собственников грузы простоявали и портились. Это привело к появлению сначала разовых, а затем ежегодных всероссийских съездов управляющих — так называемые Общие железнодорожные съезды, основной функцией которых стало согласование интересов и методов хозяйствования. В дальнейшем съезды развивались в направлении специализированных съездов, касавшихся уже отдельно тарифной политики или общих технических норм.

Революционные годы характеризуются как время острой борьбы политических сил и через общественный институт съездов. В июле-августе 1917 г. состоялся Первый Всероссийский съезд железнодорожников, на котором был создан Всероссийский исполнительный комитет железнодорожного профсоюза (Викжель), поддерживавший Временное правительство. На Чрезвычайном железнодорожном съезде в 1918 г. Викжель был ликвидирован и заменен Всероссийским исполнительным комитетом железнодорожников (Викжедор), находившимся под контролем большевиков. В дальнейшем при советской власти железнодорожные съезды не проводились.

В постсоветский этап значимым событием стало проведение в 1996 г. Всероссийского съезда железнодорожников. Съезд принял программу эволюционного реформирования «Основные направления развития и социально-экономической политики железнодорожного транспорта на период до 2005 года», предусматривавшую сохранение государственного руководства отраслью при одновременной осторожной адаптации к рыночным условиям. Такой подход условно можно назвать прогрессивно-консервативным.

Следующий форум железнодорожной отрасли был созван только через 11 лет, 24-25 октября 2007 г. Помимо железнодорожников и государственных деятелей, в нем приняло активное участие значительное количество представителей деловых кругов. Это было следствием вовлечения железнодорожной отрасли в рыночные отношения в результате проведения структурного реформирования.

18-19 ноября 2011 г. в Москве был проведен II Железнодорожный съезд. В «Резолюции» съезда было подчеркнуто значение железнодорожного транспорта как системообразующего элемента экономики России, ключевого фактора модернизации страны. В политическом плане участники Съезда выражали поддержку Программе народных инициатив Общероссийского народного фронта

и программе партии «Единая Россия».

Проведение железнодорожных съездов активно поддерживалось государством в качестве политического мероприятия с целью решения не только отраслевых, но и общеполитических вопросов, поэтому сроки проведения съездов соотносились с избирательными кампаниями, что делало съезды одним из важных инструментов проведения государственной политики и электоральной борьбы. Выявлены факты изменения формата и социального состава железнодорожных съездов. Установлено также, что съезды стали своего рода дискуссионной площадкой для обмена мнениями между правительством, железнодорожниками как социальной группой, представителями администраций субъектов Федерации, представителями бизнеса, создавая тем самым возможности для согласования интересов различных властных и отраслевых групп при обсуждении государственных программ.

В ходе исследования показано, что широкое обсуждение на съездах программных документов давало руководству железнодорожной отрасли возможность внесения в них определенных корректиров. Мы отмечаем формирование такой перспективной функции съездов как согласование интересов различных акторов железнодорожной отрасли.

В третьей главе «Система государственной политики в области железнодорожного транспорта и группы интересов» проводится многоаспектный анализ процесса реализации — собственно действий «создания будущего», в том понимании, о котором говорилось при определении понятия «модель государственной политики». В области железнодорожного транспорта выделяется ряд внутренних областей, а именно: строительство инфраструктуры, пассажирские и грузовые перевозки.

В первом параграфе третьей главы «Государственная политика в области инфраструктуры» рассматриваются вопросы формирования и реализации ряда инфраструктурных проектов, финансирование которых происходило через Инвестиционный фонд. Он был создан Постановлением Правительства РФ с целью предоставления государственной поддержки для реализации инвестиционных проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и развития инфраструктуры, необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств России по созданию объектов на ее территории.

В этом параграфе рассмотрен ряд инфраструктурных проектов, финансирование которых происходило через Инвестиционный фонд: «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Урал Промышленный — Урал Полярный», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва», «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края»,

«Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург - Бусловская Октябрьской железной дороги», а также уделено внимание целевым программам, которые реализовывало государство.

За последние годы при органах исполнительной власти РФ были созданы общественные и экспертно-консультативные советы. Данные органы занимаются государственной политикой, что четко прописано в их положениях. Изучение их состава дает возможность более глубокого понимания их роли в системе государственной политики и их реальной возможности осуществления контроля за исполнением проектов. Анализ биографических данных членов советов (См. Приложение, Табл. 3.2) на предмет их связи с государственными учреждениями показывает, что 44,2 % (84 из 190) имеют отношение к госучреждениям, а остальные в основном имеют к транспортному бизнесу. Только 14 человек представляют научные учреждения. Вместе с тем, мы не наблюдаем представителей большинства независимых общественных организаций, а из российской оппозиции имеется только 1 человек.

С точки зрения государственной политики, перечисленные выше проекты имели целью освоение обширных периферийных территорий страны, и лишь проект линии Санкт-Петербург – Бусловская имел внешнеполитическое значение, поскольку касался скоростного сообщения с Финляндией.

Связанные с данными проектами группы интересов оказывают негативное влияние на эффективность государственной политики, нарушая ее системность и придавая ей спонтанный характер. В области инфраструктуры они стремятся проникнуть в сферу государственной политики через инициативные группы для решения своих вопросов или через общественные советы. Целесообразно принять практику открытого доступа к выборам в общественные советы, что сделает данные институт прозрачным и подконтрольным гражданскому обществу.

Из шести упомянутых инвестиционных проектов завершен в целом к настоящему времени только один – «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург – Бусловская Октябрьской железной дороги», и то с большим отставанием по срокам, что позволяет сделать вывод о неэффективности государственной политики в данном направлении. На наш взгляд, в данной области целесообразно перейти к модели «ГЖД1», которая предполагает централизованную и результативную политику.

**Во втором параграфе третьей главы «Государственная политика в области грузовых перевозок»** выявляется основное направление реформирования железнодорожной отрасли, а также устанавливаются основные капиталистические акторы политического процесса.

Государственная политика в сфере грузовых перевозок формировалась и реализовывалась через МПС России. Но в 1997 г., еще до начала реформирования железнодорожной отрасли, было принято распоряжение Правительства РФ, согласно которому с 1998 г. на рынке грузовых перевозок стали появляться крупные независимые операторские компании, созданные частными инвесторами, такие, как «GlobalTrans», «Фирма ТрансГарант» (входящая в группу

«FESCO»), «Евросиб», «Новотранс», «Трансойл», а также операторские компании, организованные крупнейшими сырьевыми и производственными финансово-промышленными группами и холдингами, среди которых наиболее крупными были «Газпромтранс», «ЛУКойл-Транс», «ММК-Транс», «Металлоинвесттранс», «Финтранс», «Сибур-Транс», «Уралкалий». Именно это распоряжение можно считать началом перехода от модели государственной собственности как наследия СССР к модели государственно-частного партнерства. Насколько такое решение было правильным и сегодня остается дискуссионным вопросом. Попробуем и мы разобраться в данном аспекте государственной политики и понять, насколько она эффективна.

Государственная политика, направленная на вмешательство в рыночную экономику, в частности, в рынок грузовых перевозок, получила продолжение с принятием Постановления Правительства РФ № 384 о реформе железнодорожного транспорта. Позиции сторон — ОАО «РЖД», управлявшего инфраструктурой, и его частных оппонентов — в вопросе о неограниченном допуске на сеть частных перевозчиков имели разную мотивацию. Если для частных перевозчиков ключевой была проблема доступа к инфраструктуре с целью перевозки грузов, то ОАО «РЖД» декларировало главным вопросом функционирование сети.

Непрерывное наращивание количества участников перевозочного процесса сопровождалось быстрым ростом парка частных вагонов. До начала реформы грузоотправители нередко жаловались на отсутствие достаточного количества вагонов у ОАО «РЖД». После принятия политического решения о проведении реформы на железных дорогах частный капитал легко решил техническую задачу по пополнению вагонного парка. Но возникший в 2011 г. кризис пропускной способности железнодорожной сети показал, что есть пределы и преобразованиям естественной монополии. Нарушение ее функционирования путем целенаправленного поиска и выделения из нее все новых и новых «конкурентных составляющих» может привести к разрушению управляемости этой системы.

В последние годы в государственной политике можно отметить наличие направленности на ликвидацию сегмента малого и среднего бизнеса в железнодорожных перевозках. В итоге это приведет к замене на железных дорогах одной государственной монополии группой крупнейших частных корпораций, образующих олигополию.

Мы можем наблюдать процесс борьбы групп интересов в условиях реализации государственной политики перевода некогда государственной собственности в частный сектор. Такая модель будет соответствовать «ГЧП-2», где отношения государства и бизнеса неравны в пользу первого. Поиск равенства на уровне взаимного соблюдения прав в данной области будет соответствовать модели «ГЧП-1», предполагающей при соблюдении прав собственности устойчивый экономический рост и развитие системы транспорта.

В третьем параграфе третьей главы «Государственная политика в области пассажирских перевозок» рассматриваются проблемы, которые

обусловлены динамикой государственной политики в изучаемой области.

Поддержание социальной справедливости является одним из условий сохранения стабильности общества. Социальный аспект государственной политики – это целенаправленное реагирование политической системы в лице ее главного института – государства – на определенные требования со стороны общества.

В соответствии со Статьей 7 Конституции РФ, Россия — это социальное государство. Данная концепция предполагает направленность действий государства на повышение уровня жизни человека и гражданина. Предложенная еще в 19 веке Лоренцом фон Штейном, она нашла отражение в действиях большинства социал-демократических правительств. Сегодня скандинавские страны, принявшие ее, считаются одними из самых комфортных для проживания. Согласно статье 27 Конституции РФ, «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». В силу того, что железнодорожный транспорт является одним из наиболее массовых средств передвижения людей, пассажирские перевозки на нем, а в особенности перевозки пригородного сообщения, имеют повышенную социальную значимость. Так, американские исследователи отмечали, что «на свободном рынке конкретная железнодорожная компания может, в конечном счете, получить подавляющую долю рынка транспортных услуг; но она должна достичь и сохранить это положение за счет позитивной производственной деятельности, создавая ценности, необходимые для жизни человека».

С 2005 г., уже в ходе реформы, ОАО «РЖД» активно занялось созданием пригородных пассажирских компаний. ППК, как правило, является дочерним или зависимым обществом ОАО «Российские железные дороги» и входит в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте, составляемый Федеральной службой по тарифам РФ. При этом необходимо отметить, что большинство ППК не обладают собственным подвижным составом и арендуют его у ОАО «Российские железные дороги», на что уходит значительная часть их расходов.

В годовом отчете ОАО «РЖД» за 2007 г. содержалась констатация того, что большинством населения компания «РЖД» и ее дочерние компании продолжают восприниматься как государственная структура, обеспечивающая выполнение социальных функций государства.

В марте 2015 года нами с целью изучения мнения пассажиров о качестве оказываемых услуг и информированности о системе оказания услуг был проведен опрос на 9 московских вокзалах. Анкета разрабатывалась с учетом профиля изучения – политологии, а не социологических или экономических наук.

В результате опроса мы выяснили, что большинство опрошенных (82%) всегда оплачивает свой проезд. Половина опрошенных (49%) не удовлетворены стоимостью проезда. Более половины (58%) продолжают считать, что тарифы устанавливает ОАО «РЖД» и только 13 (13%) знают, что это делает ФСТ РФ (в настоящее время объединена с ФАС РФ). Также более половины полагает, что

услуги перевозки оказывает ОАО «РЖД», и только 28 % знают, что этим занимаются специализированные компании. Самой популярной альтернативой железнодорожному сообщению, по мнению опрошенных, является автобус (38 % опрошенных выберут его в случае отмены поезда). Цели поездок у большинства (77%) рабочие.

В рамках опроса нам удалось собрать 100 анкет, анкетирование охватило людей, совершивших поездки или проживавших в 57 городах России и ближнего зарубежья, самым близким из которых к Москве оказался г. Долгопрудный (21 км), а самым удаленным – г. Братск (3840 км).

С 2011 г., с началом «четвертого» этапа реформы планирование объемов пассажирских перевозок перешло к субъектам Федерации. После этого пошел процесс постепенной ликвидации пригородного пассажирского движения, причем он приобрел циклический характер: в начале каждого года пригородные компании отказывались заключать договора с местными администрациями из-за отсутствия финансового обеспечения и снимали маршруты, затем начинались проявления недовольства населения, потом происходили переговоры и согласования, и электрички возвращались, но уже не в полном объеме. Принятие Правительством РФ Концепции пригородного движения 2014 г. не остановило ликвидации электричек, а, напротив, ускорило ее, поскольку произошло принципиально важное изменение в позициях сторон: вместо обязанности администраций субъектов Федерации обеспечивать организацию пригородного движения у них появилось право заказывать или не заказывать маршруты.

Как видно из приведенных данных, в пассажирском сообщении результаты государственной политики в деле многолетнего реформирования фактически оказались негативными, а саму государственную политику можно назвать неэффективной. Администрации субъектов Российской Федерации так и не смогли обеспечить достаточный уровень возмещения убытков пригородных компаний, субсидирование пригородных перевозок на постоянной основе пришлось осуществлять федеральному правительству, повысилась социальная напряженность. Таким образом, сложившаяся система взаимоотношений федерального центра, регионов и пригородных пассажирских компаний не обеспечивала в полной мере решения основных задач государственной политики, на что мы указывали ранее. Не была достигнута практически ни одна из политически и социально значимых целей. В целом можно констатировать очевидный провал реформы данной области. Попытка внедрения коммерциализации и конкуренции без должного экономического обоснования, чисто административными методами, привела к ограничению права населения на передвижение, росту социальной напряженности, увеличению тарифов, противостоянию местных властей и планово-убыточных пригородных компаний, постоянным расходам из бюджетов, нарастающему износу инфраструктуры и т. п.

Говоря о модели государственной политики, мы отмечаем необходимость использования в данной области модели «ГЖД1», которая предполагает огосударствление пассажирских перевозок и проведение подлинно социальной

политики в данной области. Изученная система с выделением ППК как попытка поиска рыночных механизмов с сохранением государственной собственности и переводом ответственности на региональный уровень очевидно не отвечает потребностям граждан. Рыночная модель не будет эффективна при текущем состоянии доходов населения, большинство из которых находятся за чертой бедности. При развитии системы возможен переход к модели «ГЧП1» и в пассажирских перевозках.

В *Заключении* приведены результаты проведенного диссертационного исследования, представлены итоги анализа государственной политики в отношении естественных монополий на примере российского железнодорожного транспорта.

### III. СПИСОК АВТОРСКИХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ:

**Основные результаты диссертационного исследования изложены в 12 научных статьях, в том числе, в 5 статьях в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:**

#### *Публикации в журналах, входящих в перечень ВАК*

1. Черемин Г.Д. Монополия как инструмент власти // Власть. – 2012. – № 10. – С. 125-128. (0,4 п.л.)
2. Черемин Г.Д. Проблемы государственной политики реформирования железнодорожного транспорта // Власть. – 2014. – № 5. – С. 59-64. (0,5 п.л.)
3. Черемин Г.Д. Зарубежный опыт государственной политики в отношении железнодорожного транспорта // Вопросы политологии. – 2018. – № 3 (31). - С. 104-111. (0,4 п.л.)
4. Черемин Г.Д. Проведение социальной политики государства в области пригородных пассажирских перевозок (на примере железнодорожного транспорта) // Экономические стратегии. – 2012. – № 5. – С. 100-104. (0,5 п.л.)
5. Черемин Г.Д. Железнодорожные съезды как инструмент государственной политики // Транспортное дело России. – 2013. – № 2. – С. 68-70. (0,4 п.л.)

#### *Публикации в иных изданиях*

6. Черемин Г.Д. Государственная политика внедрения конкуренции в сферу естественной монополии (на примере железнодорожного транспорта) // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 136. XVIII научная конференция аспирантов и докторантов Московского гуманитарного университета. 19 ноября 2011 г. – М.: Издательство Московского гуманитарного университета «Социум», 2011. – С. 70-76. (0,4 п.л.)

7. Черемин Г.Д. Информатизация в транспортной сфере как фактор интеграции усилий государства и гражданского общества // Гражданское общество в эпоху глобальной информатизации : Раздел : Политические процессы : доклады и материалы III Международной молодежной научной конференции. Москва, 26 октября, 18-19 ноября 2011 г. Ч. 2 : Гуманитарные основы формирования гражданского общества. - М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. - С. 117-122. (0,4 п.л.)
8. Черемин Г.Д. Модернизация инфраструктуры как направление государственной политики в области железнодорожного транспорта // Модернизация России: информационный, экономический, политический, социокультурный аспекты: сб. науч. статей. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 8-14. (0,5 п.л.)
9. Черемин Г.Д. Гражданское неповиновение как форма протеста пассажира на железнодорожном транспорте // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2012. – С. 163-166. (0,25 п.л.)
10. Черемин Г.Д. Политика и политическое измерение взаимоотношений государства и субъектов естественных монополий // XII Международная научная конференция «Высшее образование для XXI века» – М.: МосГУ, 2015. – С. 62-66. (0,25 п.л.)
11. Черемин Г.Д. Целевые программы как инструмент государственной политики (на примере железнодорожного транспорта) // Журнал «Вестник науки и образования». - 2018. - № 3 (39). - Т. 1. - С. 118-123. (0,4 п.л.)
12. Черемин Г.Д. Соотношение политики и управления (идентификация понятий) // Журнал «Гуманитарный трактат». - 2018. - № 23. - С. 68-70. (0,25 п.л.)

ЧЕРЕМИН Георгий Дмитриевич

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В ОБЛАСТИ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ  
(НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА)

Специальность 23.00.02 —  
Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

---

Подписано в печать 03.04.2018 г. Заказ №920. Формат 60x90/16.  
Тираж 100 экз. Усл.-печ. л. 1,5

---





