

На правах рукописи

Галиева Диана Сагидовна

**ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫМ
ТРАНСПОРТОМ РОССИИ В 1992-2004 гг.**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Москва 2016

Работа выполнена на кафедре истории государственных учреждений и общественных организаций Историко-архивного института Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный гуманитарный университет»

Научный руководитель:

Архипова Татьяна Григорьевна,
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты:

**Фортунатов Владимир
Валентинович**

доктор исторических наук, профессор,
федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Петербургский
государственный университет путей
сообщения Императора Александра I»,
кафедра «История», заведующий
кафедрой

Кончаков Роман Борисович

кандидат исторических наук, доцент,
федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации», кафедра прикладных
информационных технологий, доцент
федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт российской
истории Российской академии наук

Ведущая организация:

Защита диссертации состоится 20 мая 2016 г. в 14 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.198.07 при Российском государственном гуманитарном университете по адресу: ГСП-3, 125993, Москва, Миусская пл., д. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского государственного гуманитарного университета по адресу: 125993, ГСП-3, Москва, Миусская пл., д. 6 и на сайте РГГУ по адресу: http://www2.rsuh.ru/binary/2635289_29.1454313745.68976.pdf

Автореферат разослан « _____ » _____ 2016 г.

Ученый секретарь
совета по защите кандидатских
и докторских диссертаций
канд. ист. наук, доц.

Е.В. Барышева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. В условиях необходимости определения места и роли Российской Федерации в новом мироустройстве особое значение приобретает изучение проведенных на рубеже XX-XXI вв. преобразований в ее экономике и государственном управлении. От всестороннего анализа условий, порядка и последствий происходившей в те годы социально-экономической и политической трансформации во многом зависит определение вектора ее дальнейшего развития.

Особое место среди экономических преобразований 1990-х гг. занимают реформы естественных монополий. К последним, помимо услуг по передаче электрической и тепловой энергии, транспортировки нефти и газа, услуг почтовой связи, были отнесены также железнодорожные перевозки.

Роль железнодорожного транспорта в экономике России переоценить трудно. Даже сегодня, при растущей конкуренции других видов транспорта, на его долю приходится около 50% всего грузооборота и 40% всего пассажирооборота. В этой связи процесс реформирования и перехода этой естественной монополии от одного типа экономики к другому был и остается значимой и актуальной научной проблемой. Тем более что в 1990-е гг. в условиях глубокого экономического кризиса централизация управления отраслью оказалась вынужденной мерой.

Реформы естественных монополий в России в каждой отрасли проводились по-разному. Во многом это зависело от того, кто стоял во главе управления отраслью. На протяжении более полутора веков железнодорожное хозяйство находилось преимущественно в государственной собственности и управлялось Министерством путей сообщения. В этой связи особую роль в осуществлении реформы естественной монополии – железнодорожного транспорта – сыграло последнее Министерство путей сообщения РФ, руководившее отраслью с 1992 по 2004 гг.

Таким образом, основной проблемой диссертационного исследования стало изучение места и роли МПС РФ в осуществлении реформы управления

железнодорожным транспортом, что является важной частью осмысления хода самой реформы, ее проблем, промежуточных результатов на сегодняшний день.

Степень изученности темы. На сегодняшний день имеется довольно обширная литература, в которой под тем или иным углом зрения затрагивается, а иногда и рассматривается проблема реформирования управления железнодорожным транспортом России на рубеже XX-XXI вв. В общем массиве можно выделить несколько тематических групп.

Первую группу работ составляют общеисторические исследования, в том числе работы в области экономической истории, характеризующие фон, на котором разворачивалась реформа железнодорожного транспорта. Оценки событий истории постсоветской России историков и исследователей других областей гуманитарного знания в рассмотренных работах в целом схожи. Большинство из них придерживается мнения, что эпоха 1990-х гг. XX в. еще не обрела окончательно точного наименования: было ли это «революцией», «радикальной трансформацией» или «модернизацией» российской государственности. Очевидно одно – с крахом коммунистического режима Россия вступила на путь перехода от плановой экономики к рынку и в процессе его столкнулась с рядом экономических, финансовых и социальных проблем. Эти проблемы рассматривались в работах Л.И. Абалкина, В.В. Согрина, Р.Г. Пихои, А.А. Яника и др.

Вторую группу составляют работы по истории железнодорожного транспорта, включая историю отраслевой реформы на рубеже XX-XXI вв. Большая часть исследований написана работниками железнодорожной отрасли, ее руководителями и интересующимися проблемами транспорта исследователями. В исследованиях А.А. Зайцева, Н.Е. Аксененко, Б.М. Лapidуса и А.С. Мишарина, в разные годы занимавших руководящие посты в отрасли, подробно проанализированы предпосылки реформы, показан процесс разработки ее программных документов, представлены аргументированные предложения по переходу отрасли на работу в рыночных условиях. История железнодорожного транспорта СССР, необходимая автору диссертационного

исследования для определения состояния железнодорожной отрасли накануне распада Союза, затрагивается в ряде коллективных работ¹.

Непосредственно отраслевую реформу, ее предпосылки, ход, итоги, затрагивают в своих трудах А.И. Гурьев, Ф.И. Хусаинов и др. А.И. Гурьев придерживается мнения, что причиной стагнации реформы в 2000-х гг. стало затягивание ее проведения в период существования Министерства путей сообщения РФ. Ф.И. Хусаиновым рассмотрены экономические аспекты преобразований в отрасли и их современные проблемы.

В работах В.И. Якунина, Ю.А. Харламовой акцентируется внимание на роли железнодорожного транспорта как системообразующей отрасли в экономике России и в этой связи необходимости более тщательного продумывания дальнейших шагов реформы. Не менее значимой представляется монография «История железнодорожного транспорта России, XIX-XXI вв.» под ред. Е.И. Пивовара, в которой авторы попытались проанализировать развитие железнодорожной отрасли на протяжении двух столетий.

Немаловажную роль в изучении проблемы реформы управления железнодорожным транспортом следует отнести статьям в общественно-политических изданиях 1990-2000-х гг. Они позволили отследить эволюцию взглядов Правительства РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ на железнодорожную реформу. Опыт реформирования железнодорожного транспорта других государств нашел свое отражение на страницах журнала «Железные дороги мира».

Особую группу составляют исследования по истории управления железнодорожным транспортом.

В коллективной монографии работников Дальневосточного государственного университета путей сообщения Р.Г. Леонтьева, Т.Н. Каликиной и В.В. Комарова особое внимание уделяется причинам реформы, к которым авторы относят недостатки излишней централизации управления

¹ История железнодорожного транспорта СССР. – Т.3: 1945-1991 гг. – М., 2004; Транспорт России. Исторические очерки. Транспортная система – основа экономики России (1956 – 1990). –М.: ООО «Издательство «Пан пресс», 2009. – 542 с.; и др.

транспортом и изжившую себя систему МПС. Технологией принятия управленческих решений на железнодорожном транспорте посвящены работы профессоров Петербургского университета путей сообщения А.Е. Красковского и В.В. Фортунатова. Приводя в исследовании² шкалу оценок качества принимаемых решений в исторической ретроспективе и на современном этапе, авторы пришли к выводу, что последняя реформа, явившаяся результатом создания ОАО «РЖД», не может считаться вполне удачной, т.к. в российской истории были более эффективные структурные преобразования на железных дорогах. Необходимо также отметить коллективное юбилейное издание «История организации и управления железнодорожным транспортом России. Факты, события, люди». В работе акцентируется внимание на базисных нормативных актах по вопросам структурных реформ на транспорте и даны схемы структуры центрального аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта и ОАО «РЖД». Однако, прежде всего, в работе преобладает информация о технической реконструкции сети железных дорог.

В целом в группе исследований по истории управления железнодорожным транспортом по существу не рассматривается институциональный аспект современной российской железнодорожной реформы. Деятельность МПС по реформированию управления железнодорожным комплексом страны в них представлена фрагментарно.

Зарубежная историография темы диссертационного исследования небогата. Главным образом, она представлена документами Европейской конференции Министров транспорта, в которых приводится основное содержание программных документов российской реформы³. Некоторых аспектов данной темы касались и зарубежные средства массовой информации

² Принятие управленческих решений на железнодорожном транспорте: история и современность /А.Е. Красковский, В.В. Фортунатов. – СПб.: Петербургский государственный университет путей сообщения, 2009. – 274 с.

³ Regulatory Reform of Railways in Russia/ Documents of European Conference of Ministers of Transport. – Paris: ECMT, 2004. – 162 p.

на страницах своих изданий⁴. Особое место в ряду зарубежных исследований занимают работы директора отдела экономических исследований антимонопольного управления Министерства юстиции США Рассела Питтмана. Однако во всех этих работах по большей части рассматриваются программа реформы, ее ход, проблемы реализации на современном этапе, проблемы антимонопольного регулирования в российской железнодорожной отрасли. Деятельность же Министерства путей сообщения РФ по реализации реформы в 1990-е гг. в зарубежных исследованиях остается нерассмотренной.

Таким образом, можно сказать, что исследуемая в диссертации проблема поднималась ранее в трудах как ученых, прежде всего, экономистов, так и работников отрасли. Однако в этих работах по большей части исследованы причины, ход и итоги реформы, отдельные аспекты (политический, технологический и т.п.) ее проведения. «Белым пятном» в историографии остается исследование институционального аспекта реформы – перевода управления железнодорожным транспортом из Министерства путей сообщения в Открытое акционерное общество «Российские железные дороги». Роль МПС в осуществлении реформы на рубеже XX-XXI вв. так и остается не изученной.

Объектом исследования в данной диссертации выступает организация и деятельность Министерства путей сообщения Российской Федерации в 1992-2004 гг. как предшественника созданного в 2003 году Открытого акционерного общества «Российские железные дороги».

Предметом исследования является концептуальная и организационная подготовка и реализация реформы железнодорожного транспорта Министерством путей сообщения РФ в 1992-2004 гг.

Хронологические рамки - с января 1992 г. – момента создания Министерства путей сообщения РФ – до марта 2004 г. – ликвидации МПС в ходе административной реформы.

⁴ Christine Kulke-Fiedler. “Glauben Sie nicht, dass der Markt alles regelt”// DVZ. 2011. 1. 12. S. 6; Bahnreform auch in Russland// Eisenbahn-Revue. 2003. 12. S. 542-543; et al.

Цель исследования - выявление особенностей механизма управления железнодорожным транспортом в условиях перехода к рыночной экономике, а также оценка роли МПС РФ в реформировании управления отраслью.

Для достижения поставленной цели были решены **следующие исследовательские задачи**:

1. изучен процесс формирования МПС РФ в 1992 г. как центрального органа управления железнодорожным транспортом;
2. исследована эволюция организационно-штатной структуры министерства в 1992-2004 гг.;
3. определены основные предпосылки реформы и проанализирована деятельность МПС по ее подготовке;
4. исследован процесс реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте;
5. показана роль МПС в подготовке и проведении реформы управления железнодорожным транспортом.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют принципы историзма и системности. Использование принципа историзма позволило рассмотреть выбранный объект исследования в конкретно-исторических условиях, в рамках общего процесса становления нового государственного аппарата в 1990-е гг. и всесторонне оценить эволюцию федерального органа управления железнодорожным транспортом современной России на протяжении заданных хронологических рамок, выявить особенности и преемственность составных частей объекта исследования на каждом историческом отрезке его функционирования.

В процессе работы автор опирался на общеисторические методы исследования: историко-генетический, историко-сравнительный и историко-системный.

Историко-генетический метод позволяет рассматривать процесс создания и деятельности Министерства путей сообщения РФ в 1992-2004 гг., не

прерывая естественной хронологической последовательности развития институтов управления железнодорожным транспортом России. Таким образом, можно проследить эволюцию института управления железнодорожным транспортом России на рубеже XX-XXI вв.

Историко-сравнительный метод дает возможность выявить как общие, так и особенные черты при анализе изменений центрального аппарата министерства при переходе из МПС СССР в МПС РФ и из МПС РФ в ОАО «РЖД». Использование этого же метода позволяет дать сравнительную оценку зарубежных реформ, использованных руководством МПС в качестве примера при разработке Концепции российской реформы.

Метод периодизации позволяет выделить этапы реформирования управления железнодорожным транспортом и представить собственную периодизацию.

Историко-системный метод открывает возможность рассматривать структуру центрального аппарата Министерства путей сообщения РФ и железных дорог как совокупность элементов, составлявших единую систему железнодорожного комплекса Российской Федерации на рубеже XX-XXI вв.

Источниковая база исследования достаточно обширна, большая часть использованных документов в научный оборот введена автором впервые.

Корпус опубликованных источников представлен нормативно-правовыми актами: федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и др.

Всю нормативную базу деятельности отрасли и министерства в целом условно можно поделить по хронологическому принципу на три основных блока: нормативные акты, принятые в процессе подготовительного этапа реформы (1991-1996 гг.), в процессе активного этапа ее реализации (1997-2002 гг.) и завершающего этапа преобразования органа управления железнодорожным транспортом (2003-2004 гг.).

Первую группу составляют законы и постановления Совета Министров СССР, регулирующие деятельность предприятий отрасли, а также положения о самом ведомстве.

Вторую группу документов составляют указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Указами Президента РФ сначала были одобрены первые изменения на транспорте после Всероссийского съезда железнодорожников, а затем дан старт реформированию естественных монополий. Указ Президента от 28 апреля 1997 г., по сути, стал первой программой железнодорожной реформы. Постановлениями Правительства РФ нормативно закреплены Концепция и Программа структурной реформы на транспорте 1998 г. и 2001 г. соответственно. Здесь определены основные причины, цели, задачи и мероприятия по реализации реформы.

Третья группа нормативных актов по большей части представлена созданной в 2003-2004 гг. нормативной базой деятельности железнодорожного транспорта, действующей ныне.

В сборниках Росстата⁵ были взяты статистические данные о деятельности транспорта России: по перевозкам грузов и пассажиров, грузообороту и пассажирообороту в рассматриваемый период.

К источникам также можно отнести многочисленные публикации в официальной ведомственной периодической печати, в первую очередь в газете «Гудок» и журнале «Железнодорожный транспорт». Это статьи по истории железнодорожного транспорта, о реформах транспорта за рубежом, состоянии российских железных дорог. Публикации в ведомственной прессе занимают особое место в анализе структурной реформы на железнодорожном транспорте. В газете «Гудок» на протяжении 1990-х-2000-х гг. появлялись статьи на тему реформы. Абсолютное большинство авторов статей поддерживало главную линию руководства отрасли в данном вопросе, и, как правило, сами статьи сводились к примерам неудач аналогичных зарубежных реформ и

⁵ Транспорт в России: Стат. сб./ Госкомстат России. – М., 2003. – 182 с.; Россия в цифрах. 2003: Крат. стат. сб./ Госкомстат России. – М., 2003. – 398 с.; Россия в цифрах. 2005: Краткий статистический сборник/ Росстат. – М., 2005. – 477 с. и др.

недопустимости приватизации государственного железнодорожного транспорта.

Мемуарные источники по рассматриваемой проблеме представлены воспоминаниями Президента РФ Б.Н. Ельцина и Председателя Верховного Совета СССР Р.И. Хасбулатова, а также министров путей сообщения: Г.М. Фадеева и И.Г. Павловского. Их использование помогает более всесторонне рассмотреть эволюцию органа управления железнодорожным транспортом в 1992-2004 гг.

Источниками работы послужили также материалы, размещенные на официальных интернет-сайтах ведущих железнодорожных компаний мира: ОАО «РЖД» (Россия), Deutsche Bahn AG (Германия), Reseau Ferre de France (Франция), Trafikverket (Швеция), Network Rail (Великобритания). Материалы позволили оценить ход и результаты структурных реформ на железнодорожном транспорте за рубежом.

Вместе с тем, опубликованные источники во всей их совокупности не позволяют достигнуть заявленной цели и поставленных в этом исследовании задач.

Массив неопубликованных источников представлен архивными документальными материалами, хранящимися в трех архивах: Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ), Российском государственном архиве экономики (РГАЭ) и ведомственном архиве ОАО «Российские железные дороги».

Из фондов ГАРФ были использованы фонд Правительства РФ и фонд МПС РФ. В фонде Правительства РФ (Ф. 10200) сохранились документы по акционированию на всех видах транспорта, которые необходимы для полноценного изучения реформы. Особое внимание заслуживают письма Министерства транспорта и Министерства безопасности РФ в адрес премьер-министра В.С. Черномырдина «О некоторых негативных аспектах приватизации предприятий морского флота и авиационного транспорта». Анализ данных документов позволил сделать вывод о правильности выбора

руководством МПС методов реализации реформы и отстаивания необходимости сохранения управления отраслью в руках государства в последнем десятилетии XX века.

Важнейшим по количеству и полноте сведений является комплекс документальных материалов, сохранившихся в архивном фонде МПС РФ (Ф. 10165), который насчитывает 2993 дела и содержит документы почти за весь период существования ведомства (1992-2000 гг.). Документы, хранящиеся в этом фонде, наиболее полно отражают аспекты деятельности Министерства путей сообщения РФ в 1992-2000 гг. Чрезвычайно важными здесь являются стенограммы заседаний Коллегии и ее постановления. Стенограммы заседаний сохранились только за период с 1997 по 1999 гг. В них содержатся записи выступлений приглашенных заместителей Председателя Правительства РФ, министра, заместителей министра и начальников железных дорог. Выступления премьер-министра В.С. Черномырдина в стенограмме заседания Коллегии в феврале 1997 г., первого вице-преьера Б.Е. Немцова – в октябре-декабре 1997 г. и в марте 1998 г., и премьер-министра В.В. Путина – в декабре 1999 г. позволяют проследить в динамике позицию правительства в отношении проводимой реформы железнодорожной отрасли. Постановления содержат информацию об основных результатах деятельности отрасли за каждый год с 1992 по 2000 гг., позволяют определить направления деятельности министерства в деле реформирования отрасли.

Благодаря докладным запискам, предложениям, представлениям руководства МПС Президенту и Правительству РФ по основным вопросам деятельности железнодорожного транспорта удалось раскрыть особенности взаимодействия МПС с высшими руководящими органами страны. Из этих же материалов была почерпнута информация, свидетельствующая о проведенном в 1997 г. работниками министерства анализе реформ управления железнодорожным транспортом Швеции, Германии и Великобритании. Однако материалы по анализу структурной реформы и приватизации Британских железных дорог отсутствуют, а представлена только докладная записка к ним.

Штатные расписания центрального аппарата МПС позволили проанализировать эволюцию структуры центрального аппарата ведомства в период реформы.

Приказы министра и его заместителей, указания МПС, министра и заместителей министра, а также отчеты структурных подразделений о ходе реализации структурных преобразований в отрасли позволили выявить ход и проблемы в реализации реформы. Отчеты структурных подразделений представлены отчетами Департамента реформирования железнодорожного транспорта МПС и охватывают 1998-2000 гг. По документам удалось проследить мероприятия, ставшие отправной точкой в активной реализации реформы: реорганизация отделений железных дорог, создание дирекций пассажирских перевозок, внедрение системы фирменного транспортного обслуживания на дорогах и др.

Документы МПС РФ за 2001-2004 гг. на сегодняшний день остаются на хранении в ОАО «РЖД». Опись на них в настоящее время не составлена. Общее их количество приблизительно составляет 700 дел. В фонде содержатся: постановления Коллегии министерства, на заседаниях которой принимались основные решения по реализации реформы; доклады, докладные записки, отчеты, справки в Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ; штатные расписания центрального аппарата МПС и его структурных подразделений; и др.

В общей сложности было использовано около пятисот единиц хранения. Обзор опубликованных и неопубликованных источников свидетельствует о том, что их количество весьма обширно, при этом большая их часть в научный оборот не введена. Наблюдается явное несоответствие между уровнем информации в исторических исследованиях и количеством архивных материалов, которые могли бы быть привлечены, но по разным причинам не использовались исследователями. Возможно, в том числе и поэтому степень изученности данной проблемы остается крайне невысокой, что и сделало возможным данное исследование.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. в работе представлен комплексный анализ причин и предпосылок сохранения МПС РФ в 1992 г. как органа управления железнодорожным транспортом нового государства;

2. изучение процесса эволюции организационно-штатной структуры центрального аппарата министерства в 1992-2004 гг. позволило определить направления и ход реформы управления железнодорожным транспортом. Была проанализирована частая смена руководителей МПС в рассматриваемый период, причиной которой стали поиски реформатора;

3. в работе впервые дается новая периодизация реформы управления железнодорожным транспортом России на рубеже XX-XXI вв.: I этап – 1992-1996 гг. – подготовительный; II этап – 1997-2003 гг. – активный этап реализации; III этап – октябрь 2003 – март 2004 гг. – завершающий этап структурной реформы;

4. на основе выявленной периодизации структурной реформы железнодорожного транспорта РФ была определена особая роль Министерства путей сообщения в ее осуществлении. Для этого впервые на основе обширного массива архивных источников был проведен анализ деятельности МПС за 1992 – 2004 гг. по реформированию отрасли;

5. в работе впервые был введен в научный оборот значительный массив неопубликованных источников, обращение к которым позволило изучить неизвестные ранее страницы истории последнего Министерства путей сообщения России, и расширило возможности новых исследований по этой проблематике.

Практическая значимость исследования заключается в том, что ее результаты могут быть использованы в научно-исследовательской и преподавательской работе, при подготовке работ по постсоветской истории России, истории управления ее железнодорожным транспортом, а также истории государственных институтов РФ.

Апробация работы. Отдельные положения диссертации были опубликованы в двух коллективных монографиях «История железнодорожного транспорта России XIX-XXI вв.» под ред. чл.-кор. РАН Е.И. Пивовара, «175 лет железным дорогам России. События. Люди. Факты» под ред. Е.И. Пивовара, Б.М. Лapidуса и И.Н. Розенберга, научной периодической печати и статьях автора в сборниках материалов следующих конференций: Всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные проблемы современных социально-гуманитарных наук» (Кострома, 10-11 декабря 2011 г. и 15 декабря 2012 г.), Всероссийской заочной научно-практической конференции «Тенденции социально-экономического и политического развития России в посткризисный период» (Воскресенск, 20 января 2012 г.), Научных конференциях студентов и аспирантов кафедры истории государственных учреждений и общественных организаций ИАИ РГГУ «Проблемы организации и функционирования государственного аппарата России» (Москва, 12 октября 2012 г. и 17 октября 2013 г.), IV Международной научно-практической конференции «Документ. Архив. История. Современность» (Екатеринбург, 1-4 ноября 2012 г.).

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав основной части, заключения, списка использованных источников и литературы, и пятнадцати приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы, раскрывается степень ее изученности, определяются цель и задачи, объект и предмет, хронологические рамки предпринятого исследования, дается анализ ее источниковой базы, формулируется научная новизна и практическая значимость.

Глава первая «Организационное устройство центрального аппарата Министерства путей сообщения РФ в 1992-2004 гг.» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Предпосылки сохранения министерства как центрального органа управления железнодорожным транспортом страны»* установлено, что вопрос о необходимости сохранения МПС в качестве федерального органа управления железнодорожным транспортом РФ требует своей исторической оценки. В различных трудах, посвященных организации управления железнодорожным транспортом в 1990-е гг. XX в., проблема сохранения МПС, как правило, не анализируется, либо не освещается вовсе. Очевидно, что в последнее десятилетие XX в. железнодорожный транспорт России вступал в условиях борьбы с жесточайшим экономическим кризисом. Единственным способом уберечь от развала и обеспечить дальнейшее развитие российской экономики в 1990-е гг. было сохранение государственного управления в железнодорожной отрасли, обеспечивающей больше половины всех грузовых и пассажирских перевозок страны. Положение усугублялось также тем, что железнодорожный транспорт СССР был общесоюзной собственностью, и после распада Союза на Министерстве путей сообщения России оставалась ответственность за организацию межгосударственного железнодорожного сообщения с бывшими союзными республиками, которая к 14 февраля 1992 г. вылилась в создание Совета по железнодорожному транспорту государств-участников Содружества Независимых Государств с местом нахождения в Москве.

Во главе с Министерством путей сообщения РФ железнодорожный транспорт России вступил в новый период – период организационного укрепления, реформирования и дальнейшего развития в условиях новой российской государственности.

В вопросе сохранения министерства как органа управления железнодорожным транспортом России мнение железнодорожников во главе с первым министром Г.М. Фадеевым очевидно – МПС надо было сохранить во

что бы то ни стало. Противоположная точка зрения на сегодняшний день пока представлена трудами разработчиков реформы «МПС-РЖД» и ее аналитиков. На наш взгляд, Министерство путей сообщения РФ создавалось в 1992 г. с учетом того, что через пять-десять лет отрасль ждут большие перемены. Учитывая тот факт, что железнодорожный транспорт является фактически главным перевозчиком грузов и пассажиров на огромной территории на риск возможного развала отрасли, что, например, произошло в начале 1990-х гг. при реструктуризации управления авиационным и морским транспортом, российское руководство не пошло и создало временной задел в 10 лет для просчета дальнейших преобразований. Данный шаг имел свои положительные результаты: железнодорожный транспорт – единственный из всех видов транспорта России, преобразования в котором в рамках перехода к рыночной экономике в стране произошли наиболее безболезненно.

Во втором параграфе *«Организационно-штатная структура центрального аппарата министерства и ее изменения»* проанализированы изменения в структуре центрального аппарата ведомства в 1992-2004 гг. в процессе преобразования из МПС СССР в МПС РФ и из МПС РФ в ОАО «РЖД».

Проведенный анализ позволил констатировать: все преобразования в центральном аппарате ведомства проводились как по указаниям сверху, так и по инициативе самого министерства.

Во исполнение принятых Правительством программ по сокращению штатов центральных аппаратов федеральных ведомств центральный аппарат МПС с 1992 по 2003 гг. был сокращен практически вдвое, а с созданием ОАО «РЖД» накануне ликвидации министерства - еще настолько же.

В целях унификации структуры центральных аппаратов федеральных ведомств в 1996 г. в структуру МПС были введены департаменты. Это изменение позволило в дальнейшем перевести структуру центрального аппарата министерства в структуру ОАО «РЖД» с минимальными изменениями.

В рассматриваемый период происходила частая смена руководителей ведомства путей сообщения – шел поиск реформатора.

Некоторые изменения инициировались самим ведомством: смена наименований структурных подразделений, появление новых, ликвидация старых. Однако эти изменения чаще всего были сопряжены с подготовкой к проведению реформы, и переводом деятельности министерства на рыночные рельсы.

Вторая глава «Деятельность Министерства путей сообщения РФ по реформированию управления железнодорожным транспортом» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Подготовка к проведению структурной реформы на железнодорожном транспорте»* проведен анализ деятельности МПС в период с 1992 по 1996 гг.

Подготовка к проведению реформы велась задолго до ее начала. С момента создания министерства в 1992 г., помимо обеспечения повседневной работы железнодорожного транспорта, на плечи центрального аппарата легли задачи по постепенному внедрению в деятельность новых принципов управления.

Работа МПС по подготовке реформы проводилась в нескольких направлениях: акционирование и приватизация предприятий отрасли; совершенствование структуры управления на транспорте; техническая модернизация отрасли; внедрение маркетинговых принципов в работу железнодорожного транспорта.

Под акционирование были отданы предприятия, чья деятельность не связана непосредственно с организацией перевозочного процесса. В рамках совершенствования структуры управления железнодорожным транспортом МПС ликвидировало порядка 40 отделений железных дорог, велось обсуждение по созданию самостоятельных структур в пассажирских перевозках и перевозках грузов рефрижераторным составом. В направлении технической модернизации отрасли было учреждено Российское акционерное общество

«Высокоскоростные магистрали»; заключены контракты с Федеральным министерством транспорта ФРГ на закупку подвижного состава и оборудования и др. С целью решения проблемы конкуренции с другими видами транспорта пересмотрели отношение к покупателям железнодорожных «услуг» и создали систему фирменного транспортного обслуживания на транспорте.

К 1996 г. руководство МПС, заручившись поддержкой работников отрасли на Всероссийском съезде железнодорожников 17-18 мая, пришло к выводу, что реформа отрасли необходима, но проводить ее нужно не второпях, а последовательно, просчитывая заранее каждый шаг и его последствия. По результатам Съезда были приняты «Основные направления развития и социально-экономической политики железнодорожного транспорта на период до 2005 г.», которые определили план дальнейшего развития и совершенствования деятельности транспорта.

Для разработки программных документов реформы обратились к международному опыту: были организованы командировки работников центрального аппарата МПС в Германию, Швецию и Великобританию. В результате, руководство МПС пришло к выводу, что российская реформа пойдет своей дорогой. Соглашаясь с вышесказанным, отметим - применять «чужие модели» реформ на территории России сложно хотя бы потому, что экономические условия их реализации в европейских странах были гораздо лучше тех, в которых находились российские железные дороги в конце XX века.

Второй параграф «Деятельность МПС по реализации реформы на железнодорожном транспорте» освещает мероприятия, проводимые в отрасли в период с 1997 по октябрь 2003 гг.

Данный этап охарактеризовался принятием трех программных документов по реформированию управления железнодорожным транспортом: Указа Президента «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» 1997 г., «Концепции структурной реформы

федерального железнодорожного транспорта» 1998 г. и «Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте» 2001 г.

С изданием 28 апреля 1997 г. вышеназванного Указа Президента РФ железнодорожный транспорт, наряду с электроэнергетикой, газовой промышленностью и связью, был приравнен к сферам естественных монополий. В документе были приведены основные проблемы, цели, направления и этапы реализации структурной реформы, и одним из необходимых условий была названа необходимость разработать программу реформирования.

Разработкой «Концепции...» занялись в сентябре 1997 г. – тогда был представлен ее первый вариант, а 15 мая 1998 г. – принят окончательный вариант. Реализация «Концепции...» проводилась с 1998 по 2001 гг. и в ее основе лежали мероприятия по подготовке железнодорожного транспорта к разделению на монопольный и конкурентный сектора. МПС решало вопросы по снижению тарифов, передаче малодеятельных железнодорожных линий субъектам РФ, созданию грузовых компаний-операторов, дирекций по перевозке пассажиров, передаче социальных объектов в государственную и муниципальную собственность, акционированию и приватизации непрофильных предприятий. Однако не все мероприятия удалось реализовать в полной мере.

В течение 2000 г. шла подготовка следующего программного документа реформы, который был принят 18 мая 2001 г. Осуществление «Программы...» стартовало в мае 2001 г. До осени 2003 г., помимо реализации затянувшихся в решении концептуальных задач, МПС проводило работу по разделению функций государственного управления и хозяйственного ведения на железнодорожном транспорте с целью последующей передачи хозяйственных функций создаваемому ОАО «РЖД». Есть все основания полагать, что конечным результатом реформы руководство министерства видело сохранение МПС в структуре федеральных органов исполнительной власти России как органа, осуществляющего государственное управление железнодорожным

транспортом и ряд специализированных перевозок в целях обороны страны. Однако планам ведомства не суждено было сбыться.

В *третьем параграфе «Эволюция органа управления железнодорожным транспортом»* рассмотрен период с октября 2003 по март 2004 гг., который стал решающим в реформировании управления железнодорожным транспортом: в 2003 г. была создана Компания ОАО «Российские железные дороги», а в 2004 г. – ликвидировано Министерство путей сообщения РФ. В управлении железнодорожным транспортом были выделены две составляющие: организация и управление перевозочным процессом и государственное регулирование деятельности отрасли. Функции МПС, осуществлявшего около полутора столетий и то, и другое, были распределены между ОАО «РЖД», Министерством транспорта РФ, Федеральным агентством железнодорожного транспорта и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта. И если создание ОАО «РЖД» было необходимой мерой, без которой не видится возможным дальнейшее развитие железнодорожной отрасли в условиях рынка, то разделение вопросов государственного регулирования между тремя органами вместо одного было, скорее, веянием времени и мероприятием, результаты которого еще требуют взвешенной оценки в будущем.

В заключении подведены итоги исследования.

Накануне распада СССР железнодорожный транспорт, являясь системообразующей отраслью, переживал тяжелейший кризис. В этой связи особое значение приобретало наличие государственного органа управления отраслью. Управление железнодорожным транспортом в союзном государстве имело определенные особенности: в республиках собственных органов управления этой отраслью экономики не было, оно осуществлялось из единого центра Министерством путей сообщения СССР. В случае полной ликвидации МПС после распада союзного государства кризис системы управления железнодорожным хозяйством страны был бы неминуем. По этой причине руководство МПС обратилось к Президенту РФ Б.Н. Ельцину с просьбой о

сохранении МПС СССР в качестве Министерства Российской Федерации и получило одобрение.

Перед созданным 20 января 1992 г. Министерством путей сообщения РФ руководство страны поставило задачу не только обеспечения бесперебойной работы транспорта на территории РФ, но и одновременно перевода всего хозяйства отрасли на рыночные рельсы.

Переняв не только организационную структуру МПС СССР, но и в значительной степени его кадровый состав, и в первое время формы и методы работы, новое министерство проработало в таком виде практически до 1996 г. Перемены в центральном аппарате ведомства в 1992-1995 гг. были незначительными. Появление в структуре МПС вместо главных управлений департаментов в октябре 1996 г. стало наиболее заметным и существенным изменением. Однако и это было веянием времени: в 1996 г. аналогичные изменения произошли во всех центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем, даже незначительные изменения, так или иначе, были сопряжены с подготовкой к проведению реформы, а внедрение в структуру МПС департаментов можно считать своего рода и подготовкой к плавному переводу его центрального аппарата в ОАО «РЖД», наиболее крупными структурными подразделениями которого являются департаменты.

В 1996 г. руководство страны стало настаивать на ускорении процесса внедрения рынка в отрасли, однако первый российский министр Г.М. Фадеев придерживался более консервативного пути. Тем самым министр фактически подтолкнул руководство страны на поиски нового руководителя железнодорожного транспорта, более лояльного принятому в стране курсу. Поиски нового лидера в результате привели к так называемой «министерской чехарде»: за 12 лет существования министерства кресло его руководителя меняло хозяина семь раз, причем два министра – Г.М. Фадеев и Н.Е. Аксененко – побывали в нем дважды.

Период с 1992 по 1996 гг. фактически стал *подготовительным этапом* реформы. Преобразования в отрасли свелись к структурным реорганизациям на

дорогах, улучшению технического оснащения отрасли, приватизации непрофильных предприятий, повышению качества предоставляемых услуг на транспорте.

Определив 17-18 мая 1996 г. на Всероссийском съезде железнодорожников основные направления развития транспорта до 2005 года, руководство МПС приступило к разработке концепции реформы, для чего обратилось к подобному зарубежному опыту: Швеции, Германии, и Великобритании. Однако ни одна из европейских моделей в чистом виде российским условиям не подходила, и руководство министерства пришло к выводу, что российская реформа пойдет своим путем.

В 1997 г. в результате принятия Указа Президента РФ о структурных реформах в сферах естественных монополий реформа перешла из *подготовительного* в *активный этап* реализации, который продлился до октября 2003 г. В этот период МПС, с привлечением в том числе иностранных экспертов, утвердило и приняло два основополагающих документа по реформе – Концепцию в 1998 г. и Программу реформы в 2001 г. Велись работы по разделению железнодорожного комплекса на монопольный и конкурентный сектора: были созданы грузовые компании-операторы, дирекции по перевозкам пассажиров; продолжилось проведение акционирования и приватизации непрофильных предприятий, была проведена передача малолетельных и неперспективных железнодорожных линий в ведение субъектов РФ; проводились работы по обеспечению прозрачности финансовых потоков и снижению тарифов на железнодорожном транспорте. С 2001 по октябрь 2003 гг., помимо продолжавшихся работ, одновременно проводилась инвентаризация имущества транспорта с целью дальнейшего разделения в МПС функций государственного регулирования и хозяйственного ведения. Все это привело к созданию осенью 2003 г. 100% государственного открытого акционерного общества «Российские железные дороги» и передаче ему всего имущества железнодорожного транспорта на праве хозяйственного ведения.

2003-2004 гг. стали *завершающим этапом* эволюции органа управления железнодорожным транспортом. Созданному в 2003 г. ОАО «РЖД» МПС передало хозяйственное управление железнодорожным комплексом страны. Министерству были оставлены функции государственного регулирования деятельности железнодорожной отрасли, чем оно занималось до 9 марта 2004 г. В рамках проводимой в стране административной реформы в новую систему федеральных органов исполнительной власти Министерство путей сообщения РФ не вошло. Функции государственного регулирования транспортом были поделены между новыми Министерством транспорта РФ, Федеральным агентством железнодорожного транспорта и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта.

Таким образом, овладев всем хозяйством монополиста-гиганта МПС, ОАО «РЖД» стало новой страницей в истории железнодорожного транспорта России.

В **приложениях** даны структурные схемы центрального аппарата Министерства путей сообщения в отдельные годы, изменения в его штатной численности в рассматриваемый период, список министров, структура системы фирменного транспортного обслуживания на 1995 г., статистические данные по перевозкам грузов и пассажиров, состав Комиссии Правительства РФ по структурной реформе, график работ по выполнению мероприятий реформы, и структура ОАО «РЖД» на 2003 г.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ:

1. Галиева Д.С. Обзор фонда Министерства путей сообщения Российской Федерации 1992-2000 гг.// Вестник архивиста. 2012. № 2. С. 271-280.

2. Галиева Д.С. Министерство путей сообщения и реформирование управления железнодорожным транспортом в России (1992-2004 гг.) // Вестник РГГУ. 2013. № 10 (111). С. 157-166.
3. Галиева Д.С. Из истории модернизации железнодорожного транспорта России на рубеже XX-XXI вв.// Новый исторический вестник. 2014. № 2 (40). С. 138-149.

Главы в монографиях:

1. 175 лет железным дорогам России. События. Люди. Факты/ под общ. ред. Е.И. Пивовара, Б.М. Лapidуса, И.Н. Розенберга. – М.: Издательский Дом Мещерякова, 2012. – 270 с.: ил. (член авторского коллектива)
2. Галиева Д.С. Реформа управления железнодорожным транспортом в конце XX – начале XXI в.// История железнодорожного транспорта России XIX – XXI вв. /Под ред. чл.-кор. РАН Е.И. Пивовара. – М.: Издательский дом Мещерякова, 2012. – С. 636-665.

Статьи в других изданиях:

1. Галиева Д.С. Эволюция взглядов Правительства РФ на реформу железнодорожного транспорта 1992-2004 гг.// Тенденции социально-экономического и политического развития России в посткризисный период: Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции, г. Воскресенск, 20 января 2012 г. (в рамках XII Чаяновских чтений РГГУ «Модернизация экономики России: новые механизмы реализации»)/ Отв. редактор: О.А. Черемных. Воскресенск: «Позитив», 2012. С. 26-33.
2. Галиева Д.С. Переписка МПС РФ с федеральными органами исполнительной власти как источник по истории реформирования железнодорожного транспорта России в конце XX - нач. XXI вв.// Документ. Архив. История. Современность. Материалы IV Международной научно-практической конференции. Екатеринбург,

- 1-4 ноября 2012. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2012 .- 387 с. С. 280-285.
3. Галиева Д.С. Этапы реформирования Министерства путей сообщения РФ// Актуальные проблемы современных социально-гуманитарных наук: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 10-11 декабря 2011 г. / сост. С.К. Булдаков, А.А. Турыгин, Е.А. Чугунов; отв.ред. С.К. Булдаков. – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2012. – 320 с. С. 173-179.
 4. Галиева Д.С. Эволюция управления железнодорожным транспортом России на рубеже XX-XXI веков// Проблемы организации и функционирования государственного аппарата России: Материалы научной конференции студентов и аспирантов кафедры истории государственных учреждений и общественных организаций ИАИ РГГУ (12 октября 2012 г.)/ Отв. ред. Л.Д. Шаповалова. - М.: Издательство "Спутник+", 2012. - С. 38-45.
 5. Галиева Д.С. К вопросу о работе с обращениями граждан в Министерстве путей сообщения РФ в 1992-2004 гг. // Государство и общество России в XX-XXI вв. Новые исследования: [Сб. статей]./ Сост. Л.Д. Шаповалова. М.: РГГУ, 2013. С. 102-106.
 6. Галиева Д.С. Правовое обеспечение управления на железнодорожном транспорте на рубеже XX-XXI вв.// Актуальные проблемы современных социально- гуманитарных наук: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 15 декабря 2012 г. / сост. С.К. Булдаков, А. А. Турыгин; отв. ред. С. К. Булдаков. - Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2013. - 353 с. С. 18-26.
 7. Галиева Д.С. Железнодорожный транспорт Российской Федерации: 10 лет реформ// Проблемы организации и функционирования государственного аппарата России: Материалы научной конференции студентов и аспирантов (17 октября 2013 г.)/ Отв. ред. Л.Д. Шаповалова. – М.: «Спутник+», 2013. – 87 с. С. 69-75.