

ТЕНДЕНЦИИ ТРАНСФОРМАЦИИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ОТРАСЛЕЙ: АНАЛИЗ МИРОВОГО ОПЫТА

© 2015 Лещев Михаил Владимирович
заместитель руководителя Департамента экономик
ОАО «Российские железные дороги»
107174, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 2
E-mail: leschevmv@center.rzd.ru

Рассматривается вопрос трансформации системы организации железнодорожного транспорта в мировой экономической системе. Проводится анализ трансформации железнодорожных структур ЕС в направлении вертикальной интеграции и включения открытого доступа с точки зрения нормативного регулирования, структуры собственности и уровня конкуренции в отрасли.

Ключевые слова: железнодорожный комплекс, трансформация железнодорожного комплекса ЕС, вертикальное разделение, транспортная система ЕС.

Во многих странах мира реформы железнодорожного сектора находятся сегодня на самой активной стадии. Цели проведения подобных реформ заключаются в желании государства, с одной стороны, гарантировать эффективность уровня цен для конечных пользователей (с учетом уровня издержек и цены услуг заменителей), с другой стороны, обеспечить высокую эффективность производства сектора (и, следовательно, низкий уровень субсидирования). При этом инвестиционная активность и следование инновационному пути развития сектора гарантируют формирование высокого уровня качества обслуживания, безопасность и разнообразие услуг.

Единая общепризнанная модель, позволяющая провести эффективное реформирование железнодорожного сектора с достижением максимального уровня производства и обеспечения общественного блага, на сегодняшний день не найдена. В частности, роль факторов внутримодальной и интермодальной конкуренции* остается до конца не определенной, но, очевидно, весьма значимой. Это объясняется рядом причин:

1) железнодорожный транспорт представляет собой один из наиболее известных примеров «естественной монополии», с достаточно высокими постоянными затратами и низкими предельными издержками;

2) железнодорожный транспорт обеспечивает предоставление как рыночной, так и субсиди-

руемой (социально значимой) услуги, при этом конкуренция, как часто отмечают, нарушает эффективность перекрестного субсидирования социальных услуг и рыночных услуг (приносящих прибыль), тем самым устраняя необходимость в явной государственной поддержке услуги;

3) в отрасли железнодорожного транспорта несколько типов услуг предоставляются в рамках общей инфраструктуры и пользования общими активами, что ведет к генерированию значительного объема общих затрат, которые далее необходимо более или менее произвольно распределять по операторам различных услуг;

4) значительные и регулярно осуществляемые инвестиции необходимы для обеспечения высокого качества и безопасности используемой инфраструктуры, при этом осуществление процедуры приватизации и роста уровня конкуренции в секторе может стать стимулом и гарантией необходимого уровня инвестиций в сектор;

5) координация на различных первоначальных уровнях цепочки формирования стоимости способна гарантировать безопасное, эффективное и качественное функционирование всей сети, но эта координация сильно усложняется в условиях дальнейшего, по мере формирования услуги и цепочки формирования стоимости, необходимого разделения в рамках пользования общей инфраструктурой, в целях обеспечения отсутствия дискриминации, повышения прозрачности и развития конкуренции в секторе.

В последние десятилетия в мире начали формироваться различные модели железнодорожных структур, по-разному решающие задачу постро-

* Внутримодальная конкуренция есть конкуренция внутри железнодорожной отрасли, между различными операторами. Интермодальная конкуренция есть конкуренция с прочими видами транспорта.

ения некоего баланса частной и общественной собственности и регулирования для достижения цели построения эффективного сектора железнодорожного транспорта в стране, сформулированной выше. При этом одни страны в большей степени опираются на принципы интермодальной конкуренции, в то время как другие делают акцент на внутримодальной конкуренции. Развитие принципов регулирования в секторе было призвано поддержать или активизировать конкуренцию тем или иным способом.

Опыт реформирования секторов железнодорожного транспорта в мире показал, что эффективная реализация принципов конкуренции в секторе базируется на грамотном построении системы связей в рамках организационной структуры, принципов нормативного регулирования в секторе и принятой модели собственности. Когда эти три элемента рассогласованы, общая цель формирования экономически эффективного, финансово стабильного, построенного в соответствии с принципами рыночной конкуренции сектора железнодорожного транспорта (и, как следствие, единого транспортного сектора в стране) часто не может быть достигнута.

В таблице представлена общая схема взаимодействия организационной структуры, принципов нормативного регулирования в секторе и принятой модели собственности и их влияния на уровень конкуренции в секторе.

Обратимся к опыту ЕС, синтезирующему вертикальное разделение и открытый доступ.

Сводная информация по общим проблемам и инициативам, предложенным Комиссией ЕС, отражена в Директиве 2012/34/EU (Directive 2012/34/EU), целью которой является “создание единой европейской железнодорожной системы”. В вопросе стабилизации положения железных дорог в ЕС в рамках транспортного рынка были отмечены весьма скромные успехи, однако многие задачи железнодорожной реформы были сведены на нет по причине их медленного или неполного претворения в жизнь.

Комиссия ЕС в настоящее время предлагает некоторые изменения, которые должны ускорить и углубить процесс достижения поставленных задач, которые связаны:

- со структурным, а не просто бухгалтерским разделением инфраструктуры и деятельности;
- полностью открытым рынком для обслуживания внутренних пассажиров;

Железнодорожные структуры и их взаимосвязь с нормативным регулированием, структурой собственности и уровнем конкуренции

Тип организационных структур	Нормативное регулирование	Структура собственности	Конкуренция	Примеры из текущей практики
Монолитная (монополия)	Расходы относятся на конечных пользователей	Инфраструктура и оператор: государственная собственность	Интермодальная	Китай, Индия, Латинская Америка, концессии
Владелец инфраструктуры и арендаторы (операторы)	Расходы относятся на конечных пользователей, ограниченный надзор за расходами железнодорожников	Инфраструктура: частная Операторы: частные и/или государственные	Интермодальная и внутримодальная (параллельная или полная конкуренция, конкуренция арендаторов с арендаторами и арендаторов с собственниками)	США, Канада, Япония
Ограниченный нейтральный доступ	Расходы относятся на конечных пользователей, внутренние расходы согласовываются совместно	Инфраструктура и операторы: частные либо частно-государственные	Интермодальная и внутримодальная (операторы, обладающие доступом, конкурируют друг с другом по предоставлению схожих услуг, а также конкурируют за большие доли рынка, если это пассажирские перевозчики либо грузовые перевозчики)	Мехико (Ferrovalle), conrail совместное использование, терминалы портов
Вертикальное разделение/свободный доступ	Условия доступа пользователей	Инфраструктура и операторы: государственные и/или частные	Интермодальная и внутримодальная (арендаторы с арендаторами и арендаторы с собственниками, а также эксклюзивные франшизы для социально поддерживаемых проектов)	Модель Европейского союза и существующий опыт стран-участниц

Источник. Recent developments in rail transportation services, 2013, OECD, DAF/COMP(2013)24.

- стимулированием конкуренции на рынке тех услуг, которые предлагаются через открытый доступ, и с требованием конкуренции на рынке (после предоставления франшиз) для социально значимых услуг;

- дальнейшим усилением взаимодействия и наблюдением за безопасностью.

В 2010 г. Комиссия ЕС посчитала необходимым подать в Европейский суд на 13 стран-участниц на основании факта неоднократного нарушения процесса реализации предписаний. Двенадцать из упомянутых стран уже получали извещения от 2008 г.; к ним также добавилась Испания. Заявленные проблемы в своей основе были сходными: отсутствие независимости оператора инфраструктуры и искажение платы за получение доступа, отсутствие регулирующей независимости и власти, а также отсутствие явного разделения между операторами инфраструктуры и железнодорожными компаниями.

Решения по упомянутым выше делам еще не были приняты, однако Генеральный консультант Европейского суда, рассмотрев документы по первым пяти процессам, пришел к выводу, что Директивы ЕС были нарушены во многих отношениях, что привело к губительным последствиям для открытия доступа к сети, а потому и для конкуренции. Несмотря на то, что уменьшение числа стран-участниц, в которых наблюдаются явные нарушения, в 2012 г. по сравнению с 2008 г. (с 24 до 13), может говорить о некоем успехе, важно отметить, что оставшиеся 13 стран-участниц, вызванных в Суд, обслуживают около 70 % пассажирских и грузовых железнодорожных перевозок во всем ЕС. Общее влияние на конкуренцию может оказаться даже серьезней, если железная дорога, не подчиняющаяся нормам (например, австрийская или немецкая), совершает значительное число транзитных перевозок между двумя государствами, выполняющими предписания.

Таким образом, можно прийти к весьма очевидному выводу о том, что железнодорожная система ЕС добилась успехов в реализации правового и процессуального аспектов, изложенных в директивах Комиссии ЕС, но не достигла сравнительного успеха в процессе создания более значительной конкуренции на железнодорожной сети, особенно в сфере пассажирского обслуживания. Кроме того, существует достаточное количество причин сделать вывод о том, что основополагающая цель по созданию общей желез-

нодорожной системы, которая позволит железнодорожному транспорту свободно и эффективно пересекать границы государств, еще не была достигнута.

Комиссия ЕС продолжила путь либерализации, вертикального разделения инфраструктуры и деятельности, горизонтального разделения грузовых перевозок, регионального пассажирского сообщения и междугороднего пассажирского сообщения, начатого в 1991 г. Отдельные страны-участницы проводят необходимые реформы, и уже можно говорить о первых заметных успехах в правовой и организационной сферах деятельности железнодорожных комплексов. Однако развитие фактической внутренней конкуренции в странах - участницах ЕС отстает. Таким образом, по крайней мере, на сегодняшний день ожидаемые благоприятные последствия разделения и конкуренции (в частности, большая доля рынка по сравнению с иными видами транспорта, увеличение международных перевозок железными дорогами и низкие тарифы для конечных пользователей) не достигли должных показателей (хотя недостаток конкретных данных не позволяет оценить такое влияние более или менее точно).

Развитие конкуренции среди операторов происходит весьма медленными темпами, особенно в сфере обслуживания пассажиров, что может являться следствием неполного разделения оператора инфраструктуры и прочих операторов, а также достаточно уверенного присутствия государства в секторе, что приводит к дискриминации в пользу доминирующей компании. Причиной этого может также быть сложное переплетение схем установления платы за предоставление доступа. Тем не менее фактические результаты представляются более эффективными в сравнении с теми, которые имели бы место в случае сохранения прежней структуры системы организации железнодорожных комплексов.

Конкуренция за получение исключительной франшизы для субсидированного пригородного и дальнего пассажирского сообщения, отличающегося низкой плотностью населения, принесла свои результаты, хотя только в некоторых странах. Швеция - хороший пример относительно успешного проведения тендеров для мелких франшиз; Великобритания пережила много проблем, но учится на собственных прошлых победах и неудачах. Тем не менее опыт последних нескольких лет демонстрирует, что предоставление франшизы достаточ-

но сложный процесс, и некоторые вопросы, в частности передача риска и несоответствие между сроком франшизы и сроком службы актива, требуют внимания и комплексного решения.

Споры о вертикальном разделении, его проблемах, необходимых расходах и пользе продолжают по сей день, новые исследования ставят своей целью оценку дополнительных расходов, к которым приведет данный подход. Таким образом, четкого заключения касательно того, выгодней ли полное вертикальное разделение, чем иные структурные подходы, по крайней мере, для стран, подобных странам - участницам ЕС, где невозможна параллельная конкуренция, сделано не было.

1. Липидус Б.М., Мачерет Д.А. Макроэкономическая роль железнодорожного транспорта: теоретические основы, исторические тенденции и взгляд в будущее. Москва, 2014.

2. Харламова Ю.А. Российский железнодорожный комплекс: политический анализ : монография. Москва, 2012. (Научная мысль).

3. Christensen Associates (2010). An Update to the Study of Competition in the US Freight Railroad Industry,

Final Report, prepared for the Surface Transportation Board.

4. ECMT (1995). New Problems - New Solutions, 13th International Symposium, Luxembourg.

5. Ivaldi Marc, Gerard J. McCullough (2004). Subadditivity Tests for Network Separation with an Application to US Railroads. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=528542.

6. McCullough Gerard J., Louis S. Thompson (2012). A Further Look at the Staggers Act: Mining the Available Data. Elsevier, Research in Transportation Business and Management.

7. McNulty Roy (2011). Realizing the Potential of GB Rail, Report of the Rail Value for Money Study, Summary Report. Department for Transport and ORR.

8. OECD (2012). Report on experiences with Structural Separation. OECD Competition Committee.

9. OECD (2013). Recent developments in rail transportation services, DAF/COMP (2013).

10. EVES-Rail - Economic effects of Vertical Separation in the railway sector / D. Van de Velde [et al.] // Summary Report for CER and Infrastructure companies; by Inno-V (Amsterdam) in cooperation with University of Leeds - ITS, Kobe University, VU Amsterdam University and civity management consultants, 2012.

Поступила в редакцию 02.04.2015 г.