EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT

ECMT

Регуляторная реформа железных дорог в РОССИИ

OECD

EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT

Регуляторная реформа железных дорог в *РОССИИ*

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ ТРАНСПОРТА (ЕКМТ)

Европейская Конференция Министров Транспорта (ЕКМТ) представляет собой межправительственную организацию, учрежденную в силу Протокола, подписанного в Брюсселе 17 октября 1953 года. Конференция является форумом, где Министры, отвечающие за транспорт, и в частности, за внутренний транспортный сектор, имеют возможность сотрудничать по вопросам транспортной политики. В рамках этого форума Министры могут свободно обсуждать текущие проблемы и выработать совместные подходы с целью обеспечения рационального развития и лучшего применения Европейских транспортных систем международного значения.

В настоящее время основной ролью ЕКМТ является:

- помощь по созданию интегрированной транспортной системы по всей Европе, которая является технически и экономически эффективной, удовлетворяет самые высокие стандарты безопасности и экологические нормы и в полной мере учитывает социальные измерения.
- помощь в наведении моста между Европейским союзом и остальной частью континента на политическом уровне.

Совет Конференции состоит из Министров Транспорта 43 стран - полноправных членов организации: Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Бельгия, Босния Герцеговина, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Македония, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия и Монтенегро, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская республика, Швейцария, Швеция, и Эстония. Шесть стран (Австралия, Канада, Корея, Новая Зеландия, США и Япония) являются ассоциированными членами, и одна страна (Марокко) - наблюдателем.

Комитет заместителей, состоящий из должностных лиц, представляющих Министров, подготавливает предложения для рассмотрения Советом министров. Комитету помогают Рабочие группы, наделенные специфическими мандатами.

Вопросы, которые изучаются сейчас - с последующим принятием политических решений Министрами, включают: развитие и осуществление Панъевропейской транспортной политики; интеграция стран Центральной и Восточной Европы в европейский транспортный рынок; конкретные вопросы железнодорожных, автомобильных и водных перевозок; комбинированные перевозки; транспорт и окружающая среда; устойчивый городской транспорт; социальные затраты на транспорте; тенденции в международных перевозках и инфраструктурные потребности; транспорт для лиц с пониженной подвижностью, автомобильная безопасность; управление спросом на транспорт; информация автомобильного движения и новые технологии.

Статистические анализы тенденций на транспорте и в инвестициях публикуются ЕКМТ регулярно и предоставляют ясные показатели существующего положения в транспортном секторе в разных европейских странах, на трехмесячной или годовой основе.

В рамках своей исследовательской работы ЕКМТ регулярно проводит Симпозиумы, Семинары и Круглые столы по вопросам экономики транспорта. Заключения этих форумов служат основой для предложений по политическим решениям, которые предоставляются Министрам.

Служба документации ЕКМТ располагает обширной информацией вокруг транспортного сектора. Информация доступна на интернет - сайте ЕКМТ.

В административных целях, секретариат ЕКМТ ассоциирован при Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР).

Данная публикация также доступна на Английском и Французском языках (коммерческие издания)

Regulatory Reform of Railways in Russia

Réforme régulatrice des chemins de fer en Russie

Дополнительную информацию о деятельности ЕКМТ можно найти на интернете по адресу:

www.oecd.org/cem

© ECMT 2004 - ECMT Publications are distributed by: OECD Publications Service,

2, rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Предисловие

Данный обзор подготовлен Европейской Конференцией Министров Транспорта в рамках программы сотрудничества по регуляторной реформе между ОЭСР и Российским правительством. Заключительный отчет был принят по итогам встречи в январе 2004 года, во время которой высокопоставленные представители Российского правительства и Российской Железнодорожной компании обсудили реформу регулирования железных дорог в России с наблюдателями из стран-членов ЕКМТ и ОЭСР и членами экспертной группы - авторов Обзора. В отчете обсуждаются основные вопросы регулирования, ее взаимодействие со структурой отрасли и развитием конкуренции в сфере железнодорожных перевозок. Это первый глубокий обзор железнодорожной политики в странах ЕКМТ в свете Резолюции по развитию Европейских железных дорог, которую министры приняли в 2002 году.

Выражение благодарности

Европейская Конференция Министров Транспорта и ОЭСР (Организация Экономического Сотрудничества и Развития) выражают признательность членам Группы обзора, которые перечислены внизу, за их упорный труд и энтузиазм при подготовке отчета. ЕКМТ также выражает свою глубокую признательность многим Российским экспертам из Министерства путей сообщения, ОАО "Российские железные дороги", Министерства транспорта, Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерства экономического развития и торговли, Федеральной энергетической комиссии, которые уделили время и опыт данному обзору, и в особенности следующим лицам:

Из **Министерства путей сообщения:** Сергей Алексеевич **Аристов** - Заместитель министра.

Из **ОАО "РЖД"**:

- Анна Григорьевна **Белова** - Вице-президент по корпоративному управлению и реформированию
- Павел Константинович **Чичагов** - Руководитель департамента корпоративного строительства и реформирования
- Юрий Владиленович **Елизарьев** - зам. рук. департамента экономического прогнозирования и стратегического развития
- Александр Николаевич **Гусев** - зам. рук. департамента экономического прогнозирования и стратегического развития
- Любовь Сергеевна **Рогачева** - зам. рук. департамента коммерческой работы в сфере грузовых перевозок
- Михаил Аршавирович **Аветикян** - начальник отдела департамента управления перевозками
- Владимир Анатольевич **Сосипаторов** - начальник отдела центра фирменного транспортного обслуживания ОАО "РЖД"
- Максим Леонидович **Артемов** - Зам. начальника отдела Департамента корпоративного строительства и реформирования ОАО "РЖД", координатор рабочей группы при подготовке обзора

Из **ВНИИЖТ МПС России**

- Леонид Аронович **Мазо** - Руководитель отделения экономики и финансов
- Ольга Федоровна **Мирошниченко** - Заместитель руководителя отделения экономики и финансов

Группа Обзора:

- **Г-н Фабио Крокколо,** (Руководитель Группы обзора железных дорог), Заместитель директора Европейских программ, Министерство инфраструктуры и транспорта, Италия
- **Г-н Лу Томпсон,** "Томпсон, Галенсон энд эссоуштс", Старший консультант по железнодорожному транспорту, Всемирный банк до июня 2003 г.
- **Г-н Жан Арнольд Винуа,** Руководитель Отдела железнодорожного транспорта и коорди-

нации, Директорат транспорта и энергетики, Европейская комиссия

- **Г-н Расселл Питтман,** Директор экономических исследований и Директор по вопросам международной технической помощи, Группа экономического анализа, Отдел антитрестовской деятельности, Министерство юстиции США
- **Г-н Ральф Швайнсберг,** Заместитель председателя Федерального регуляторного агентства Германии по делам железных дорог
- **Г-н Джереми Дрю,** Консультант, ранее сотрудник Управления регулирования железных дорог Великобритании
- **Г-н Бен Айджберген,** Руководитель целевой группы по российскому транспорту, Всемирный банк
- **Г-жа Елена Шатберашвили,** Секретариат, Европейская конференция министров транспорта
- **Г-н Стивен Перкинз,** Секретариат, Европейская конференция министров транспорта

Содержание

Выражение благодарности 4

ГЛАВА 1. **Выводы и рекомендации** 11

Проделанная работа 12
Принципиальные моменты, связанные с опытом реформирования железных дорог в странах-членах ОЭСР 13
Ключевые решения, которые необходимо принять в настоящий момент 15
Следующие шаги реформы 16
Заключение 18

ГЛАВА 2. **Рынки железнодорожных перевозок в Российской Федерации** 21

2.1. Вступление 22
2.2. Рынки транспортных перевозок 24
2.3. Общая характеристика российских железных дорог 28
2.4. Географические характеристики рынка железнодорожных перевозок 33

ГЛАВА 3. **Правительственная программа реформирования железных дорог в Российской Федерации** 37

ГЛАВА 4. **Ключевые регуляторные задачи** 45

4.1. Учет 46
4.2. Политика в сфере конкуренции и цели реформы грузоперевозок 48
4.2.1. Регуляторные механизмы, закладывающие первоначальный подход к конкуренции 48
4.2.2. Горизонтальное разделение с созданием конкурирующих вертикально интегрированных железнодорожных операторов 55
4.2.3. Выбор подхода к конкуренции 59
4.3. Тарифное регулирование и плата за пользование инфраструктурой 60
4.3.1. Тарифное регулирование 60
4.3.2. Конкуренция и тарификация использования инфраструктуры 70
4.3.3. Регулирование тарифов, выплачиваемых клиентом железной дороги 78
4.3.4. Заключительные соображения по тарифам 88
4.4. Обязательства по общественному обслуживанию на пассажирском железнодорожном транспорте и льготный проезд 90

ГЛАВА 5. **Реформы железных дорог и инвестиции** 101

Приложение A **Комментарий к вопросу об обеспечении недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта**
Рассел Питтман, Министерство юстиции США 105

Приложение B **Уроки приватизации железных дорог Британии**
Джереми Дрю, Консультант, Великобритания 121

Приложение C **Опыт компании DB NETZ AG 1998 и 2001 (Германия) в использовании схемы тарификации маршрутов железнодорожных составов**
Ральф Швайнсберг, Федеральное управление железных дорог 153

Приложение D **Плата за пользование общенациональной железнодорожной инфраструктурой в Италии**
Франко Марциоли, Italian Rail Network (RFI) 167

Приложение E **Новый механизм доступа к железнодорожной инфраструктуре в странах Европейского союза: Обеспечение недискриминационного доступа и высококачественных международных железнодорожных перевозок**
Ян Шерп, Европейская комиссия, Брюссель 179

Перечень вставок

3.1. Краткий перечень законодательных актов и постановлений исполнительной власти 39
4.1. Примеры независимых железнодорожных операторов на стальных и нефтяных рынках 50
4.2. Эффективные расчеты платы за пользование инфраструктурой 71

Перечень таблиц

2.1. Поступления железных дорог в государственный бюджет 22
2.2. Основные финансовые показатели 22
2.3. Дорожная сеть в Российской Федерации, 2002 г. 27
2.4. Железнодорожная сеть в Российской Федерации, 2001 г. 27
2.5. Среднее расстояние перевозки по категориям груза в 2001 г. 33
4.1. Возраст локомотивов 49
4.2. Совокупные грузопотоки между региональными железными дорогами МПС (тыс.тонн) в 2001 57
4.3. Распределение грузоперевозок по классам (внутренние перевозки и перевозки в- от портов) 64
4.4. Дополнительный поправочный фактор расстояния для грузов 1-го класса 65
4.5. Тарифы для поездов из принадлежащих перевозчику вагонов и локомотивов в пропорции к тарифам для стандартной перевозки РЖД (%) 69
4.6. Варианты возмещения постоянных затрат 76
4.7. Плата за инфраструктуру как доля совокупных затрат 80

4.8. Влияние контролируемой конкуренции на показатели работы систем общественного транспорта ... 92
4.9. Пассажироперевозки МПС в 2001 г. ... 93
4.10. Совокупные пассажиропотоки междугородного сообщения региональных железных дорог МПС (тыс. пассажиров) в 2001 г ... 95
С.1. Базовые тарифы ... 159
С.2. Коэффициенты продукта ... 161
С.3. Весовые категории ... 162
Д.1. Величина части платы за пользование инфраструктурой, привязанной к путевому участку/узлу, и в соответствии с тарифной зоной ... 173
Д.2. Удельная величина (Евро/км) части платы за доступ к инфраструктуре, привязанной к скорости (км/мин) в основной сети в соответствии с характеристиками рельсового пути ... 174
Д.3. Базовая величина (Евро/км) части тарифа, привязанной к скорости (км/мин), на узловых участках ... 174

Перечень рисунков

2.1. Железные дороги России, 2003г. ... 24
2.2а. Грузоперевозки в млрд. т-км. ... 24
2.2б. Грузоперевозки в млн. тонн ... 24
2.3. Пассажирские перевозки в млрд. пассажиро-километров ... 25
2.4а. Междугородные перевозки ... 26
2.4б. Внутригородские и пригородные ... 26
2.5. Совокупные вложения в основной капитал по разным видам наземного транспорта ... 27
2.6. Доля пассажирских перевозок в общем объеме перевозок на железных дорогах (в процентах) ... 28
2.7. Плотность железнодорожных перевозок, 1999 г.(т-км+п-км)/км ... 29
2.8. Тенденции грузоперевозок (т-км) на железных дорогах СНГ ... 29
2.9. Пассажироперевозки на российских железных дорогах (млрд. п-км) ... 30
2.10а. Грузооборот по видам грузов на российских железных дорогах, млрд. т-км. ... 31
2.10б. Перевозки по видам грузов на российских железных дорогах, млн. т. ... 31
2.11. Средняя плотность движения на региональных железных дорогах ... 32
2.12. Перевозка угля, пункт отправления - пункт назначения, объем свыше 1 млн. т в год в 2001 г. ... 34
2.13. Распределение объема перевозок угля по расстоянию перевозок ... 33
4.1. Результаты финансовой деятельности за 1999 г. по нормам МСФО ... 46
4.2. Две конкурирующих вертикально интегрированных компании грузоперевозок для западной части России ... 58
4.3. Можно ли реорганизовать региональные железные дороги таким образом, чтобы обеспечить набор интегрированных конкурентов и открытый доступ грузо-перевозчиков к инфраструктуре? ... 59
4.4. Соотношение тарифа с расстоянием, для грузов всех классов ... 64
4.5. Доля транспортных затрат в товарных ценах является ключевым фактором при установлении тарифов ... 65

4.6. Тарифы при перевозках с применением частного и принадлежащего РЖД подвижного состава ... 67
4.7. Распределение средних затрат железной дороги ... 69
4.8. Доходы железных дорог от грузоперевозок в США(США центы/т-км) ... 83
4.9. Доли грузоперевозок по видам трансрота в США (% т-км) ... 83
4.10. Производительность железных дорог в США ... 83
4.11. Средние тарифы грузоперевозок по видам транспорта ... 84
4.12. Тарифы грузоперевозок на железных дорогах США в 2001 Доход/т-км (в центах США) по видам грузов и соотношение дохода переменных затрат ... 85
4.13. Сравнение тарифов грузоперевозок между США и Россией ... 86
4.14. Существующие финансовые потоки и модель для будущего ... 96
A.1. Ценообразование на основе предельных затрат ... 109
A.2. Ценообразование на основе полного покрытия издержек ... 110
B.1. Структура и взаимосвязи в рамках приватизированной железнодорожной отрасли в Великобритании ... 123
B.2. Рост объема перевозок в пассажиро-километрах и поездо-километрах в разбивке по типам операторов (1997/8-2001/2) ... 126
B.3. Ежегодные платежи франчайзинговым операторам по пассажироперевозкам (миллионов фунтов стерлингов) 1998- 2002 года ... 130
C.1. Краткое изложение схемы тарификации маршрутов 2001 г. ... 162
C.2. Элементы модульной схемы тарификации маршрутов ... 163
C.3. Категории линий ... 163
C.4. Маршрутные продукты ... 164
C.5. Продукты маршрута состава ... 164
C.6. Новые продукты - Портфель продуктов ... 164
C.7. Определение тарифов ... 165
C.8. Весовые категории грузов: пороговое значение 1200 т ... 165
C.9. Специальные коэффициенты ... 165
Д.1. Издержки, покрываемые суммой провозной платы ... 174
Д.2. Плата за доступ к инфраструктуре ... 175
Д.3. Структура сети ... 175
Д.4. Плата за доступ к инфраструктуре ... 175
Д.5. Разбивка суммы платы ... 176
Д.6. Доля, зависящая от путевого участка/узла ... 176
Д.7. Доля, зависящая от пробега ... 176
Д.8. Доля, зависящая от времени ... 177
Д.9. Определение изменяемой доли для линии ... 177
Д.10. Определение изменяемой доли для узла ... 177

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ГЛАВА 1.

Выводы и рекомендации

Российские железные дороги находятся в процессе быстрого юридического, организационного и регуляторного реформирования[1]. Настоящий доклад составлен по итогам ряда встреч с представителями Правительства, в ходе которых обсуждались вопросы реформ и работа, проводимая в процессе реализации реформ. Приведенные ниже выводы не следует рассматривать как требования или инструкции относительно того, какими должны быть следующие шаги в реформировании российских железных дорог. Скорее, это попытка поднять те вопросы, дальнейшая отработка которых, по мнению группы и с учетом опыта решения трудных задач реформ в других странах, могла бы облегчить продвижение реформ, а в отдельных случаях и избежать дорогостоящих ошибок, совершенных другими странами. Но лишь российские власти, принимая к сведению данные предложения, вправе принимать решение о том, как действовать оптимальным образом, обеспечивая разумный компромисс между важными, но противоположными целями.

Проделанная работа

Для разработки комплексной программы реформирования российских железных дорог **сделано немало**. Первым этапом реализации программы реформ стало создание 1-го октября 2003 года компании "Российские железные дороги" или ОАО РЖД. Принятое законодательство закладывает устойчивый курс реформ, одновременно подтверждая необходимость не терять гибкости структурных изменений по мере того, как рынок развивается и реагирует на реформы. Программа разработана для того, чтобы избежать экономических потрясений в данной ключевой отрасли экономики. Ход реализации реформ опережает темпы планирования и скорость проведения реформ на многих западных железных дорогах. Некоторые результаты уже налицо, в том числе - значительные инвестиции со стороны частных операторов в подвижной состав, последовавшие за созданием необходимых законодательных рамок и внесением изменений в железнодорожные тарифы.

По мнению членов группы, важно не утратить накопленной энергии перемен. С другой стороны, необходимо уделять повышенное внимание уточнению заявленной цели - расширению **конкуренции** (как на железной дороге, так и между разными видами транспорта) и её взаимосвязи с **регулированием** тарифов (как за доступ к инфраструктуре, так и железнодорожных услуг) и со **структурой** железнодорожной отрасли в России. Решать эти задачи и разрабатывать взаимосвязи между ними следует системно; иначе они придут в столкновение друг с другом, став препятствием на пути достижения общих целей.

Правительство недвусмысленно определилось с основными стимулами проведения реформ - серьезное недофинансирование инфраструктуры и подвижного состава после 1990 года, которое может ограничить способность железной дороги удовлетворять спрос на перевозки и представляет угрозу для общего финансового состояния железной дороги, в соединении с затратами на финансовую поддержку пассажирских перевозок. Группа полагает, что быстрое изменение структуры российской экономики и рынков, обслуживаемых железными дорогами, а также рост конкуренции со стороны автомобильного транспорта за перевозку дорогих грузов может значительно снизить способность железных дорог сыграть роль в реализации правительственной политики регионального и общенационального экономического развития.

Ответом Правительства на финансовую слабость стало решение повысить эффективность затрат, отделив непрофильные виды деятельности от железной дороги, перейдя к выполнению обязательств по общественному обслуживанию на контрактной основе и создав правовые и тарифные механизмы для перевозчиков и промышленных пользователей с целью вложения средств в приобретение вагонов и локомотивов. Кроме того, планом реформ предусмотрено создание новых общих грузовых перевозчиков, которые будут конкурировать с существующим государственным перевозчиком. Потребуются дальнейшие меры для продвижения данного и других видов конкуренции и, по мнению группы обзора, вопросы расширения конкуренции должны занимать центральное место в приоритетах программы реформ. Опыт других стран показывает, что монополии редко работают эффективно и не спешат внедрять нововведения и оказывать требуемые клиентами услуги.

Принципиальные моменты, связаные с опытом реформирования железных дорог в странах-членах ОЭСР

Регуляторный механизм, принятый для регулирования работы железных дорог, будет играть важнейшую роль в определении производственных показателей системы, как финансовых, так и показателей качества оказываемых услуг. **Тарифное регулирование,** продолжающее ограничивать как потенциал адаптации к давлению рыночных факторов (в условиях конкуренции со стороны автомобильного транспорта в особенности), так и возможность определения стоимости услуг в соответствии с платежеспособностью клиента, может нанести вред состоянию железных дорог. И хотя единые географические тарифы может и способствуют целям регионального развития, они ставят железные дороги в невыгодное конкурентное положение по сравнению с другими грузовыми перевозчиками, например, автомобильными, которые могут свободно устанавливать тарифы в соответствии с конкретным видом груза или местоположением.

Аналогично, если **тарифы, взимаемые РЖД с других перевозчиков**[2] за пользование государственной инфраструктурой, не регулировать таким образом, чтобы обеспечить лицензированным железнодорожным операторским компаниям максимум контроля уровня своих издержек, нельзя рассчитывать на полное развитие конкуренции, предусмотренное на первом этапе реформирования. Невозможна конкуренция и без эффективного механизма быстрого разрешения дел, связанных с дискриминацией в обеспечении **доступа к инфраструктуре**. Министерству по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) могут понадобиться дополнительные ресурсы, чтобы справиться с ростом, и так достаточно большого числа спорных случаев, или же может возникнуть необходимость в создании **специального регулирующего агентства** для управления все более сложными регуляторными вопросами, которые, скорее всего, возникнут в будущем. Рынки, которые не смогут обеспечить развитие конкуренции, по всей вероятности, столкнутся со снижением качества услуг и утратой объемов перевозок.

С точки зрения финансовых ресурсов, знаний и институциональных мощностей, **бремя регулирования**, лежащее на Правительстве, в значительной мере зависит от принятого типа регуляторного механизма. Особых успехов регуляторные системы добиваются тогда, когда сокращают масштабы директивного регулирования и потребности во вмешательстве со стороны регуляторных органов, что достигается созданием соответствующей структуры отрасли. Подобные системы полагаются **на конкуренцию, а не на регулирование**. Более сложные механизмы директивного регулирования, в которых конкуренция зависит, прежде всего, от оперативного регулирования, а не от конкурентной структуры отрасли, принимаются либо там, где в системе перевозок доминируют пассажирские перевозки, финансируемые

государством, либо там, где внешние факторы ограничивают свободу выбора структуры отрасли. В качестве примера последнего подхода можно привести регулирование с целью стимулировать развитие единого рынка железнодорожных перевозок в Европейском Союзе. Ограниченные общественные ресурсы, имеющиеся в России, представляют весомый аргумент в пользу принятия структуры железнодорожной отрасли, ограничивающей потребность вмешательства со стороны регуляторных органов и сводящей к минимуму бремя регулирования, лежащее на правительстве. Это может являться доводом в пользу реструктурирования железнодорожной системы для создания конкуренции между вертикально интегрированными железнодорожными компаниями - там, где это возможно.

Потенциальная слабость подобной системы заключается в том, что ей сложно будет направлять достаточный объем инвестиций в инфраструктуру, чтобы поддерживать и обеспечивать пассажирские перевозки, в основном финансируемые государством. Особые регулирующие меры требуются также для того, чтобы гарантировать достаточный приоритет при диспетчерском распределении пассажирских поездов, с целью поддержания требуемого уровня обслуживания и обеспечения должной отдачи на полученные от государства средств для поддержки железнодорожных пассажирских перевозок. Для определения форм собственности на интегрированных железных дорогах (возможна смешанная государственная и частная собственность), а также соединения обязательств по общественному обслуживанию, характерных для Европы, с североамериканской системой конкурирующих интегрированных железных дорог потребуются новаторские решения, а не принятие какой-либо из существующих в странах-членах ОЭСР моделей.

Но каков бы ни был принятый подход, ключевой целью регуляторных органов является стимулирование как эффективной работы железных дорог, в соответствии с основной задачей правительства - снижать затраты, так и инвестиций. Для этого регуляторным органам важно иметь необходимую информацию и достаточные экономические знания для принятия соответствующих решений по таким важным для обеспечения эффективности вопросам, как структура тарифов и плата за доступ к инфраструктуре. **Регуляторные органы должны оценивать экономическое положение**, а не просто наблюдать за соблюдением буквы закона.

Потребуется создание **органа регулирования**, который будет стоять на страже общественных интересов, в особенности, с точки зрения их экономической и коммерческой составляющей. Этот орган должен быть независимым в вопросах организационной структуры, финансов, правовой структуры и в принятии решений от любого управляющего инфраструктурой или перевозчика. Он должен являться независимым государственным агентством, свободным от потенциальных конфликтов интересов, которые могут возникнуть, если в его обязанность входит также и регулирование цен, которые сами по себе находятся в зависимости от железнодорожных тарифов (напр. уголь), или же имеют большое влияние на железнодорожные затраты (напр. электричество). Основная роль органа регулирования в данной схеме будет заключаться в обеспечении справедливого доступа к инфраструктуре и надлежащего уровня платы за пользование инфраструктурой. Это чрезвычайно сложная задача, учитывая тот факт, что органы власти, как правило, преследуют цели, которые противоречат друг другу.

Качество результатов правительственных решений, обсуждений и переговоров не может быть удовлетворительным без **качественной информации**, использованной в этих решениях, обсуждениях и переговорах. При любых целях реформирования российских железных дорог, в высшей степени важно прорабатывать и с готовностью предоставлять всем - железным дорогам, их клиентам, а так же широкой общественности, точную и надежную информацию. В последние годы информация по финансовой отчетности стала значительно

доступнее, но определённая информация, относящаяся к эксплуатации железных дорог и железнодорожным перевозкам, остается в России информацией для служебного пользования, хотя в большинстве стран-членов ОЭСР была бы общедоступной. Подобное ограничение резко снижает качество анализа и обсуждения важнейших вопросов.

Необходима **прозрачность счетов затрат и доходов**, которые должны представляться в соответствии с методикой МФСО по отдельным направлениям производственной деятельности, причем, прежде всего, должны идентифицироваться убытки и субсидии. Это важно для понимания экономического воздействия реформ. Кроме того, это понадобится для отслеживания успешного хода реформ и представления соответствующей информации Думе, прессе и общественности, особенно в случае появления критики и проблем. Это не только важнейший следующий шаг для России: это и общий урок реформ, реализованных в других странах.

Подобная прозрачность счетов важна и для подготовки к **замене перекрестного субсидирования** прямым финансированием убыточных пассажирских перевозок. Группа отдает должное работе, проделанной для МПС фирмой "Делуатт и Туш"[3], посвященной убыткам, связанным с выполнением обязательств по общественному обслуживанию. Отмечая необходимость более прозрачных счетов МПС, отвечающих нормам МСФО, отчет призывает РЖД продолжить разработку отчетности, соответствующей нормам МСФО в разбивке по отдельным направлениям производственной деятельности. Намерение ОАО РЖД - публиковать эти отчеты, начиная с 2004 года, можно только приветствовать.Со стороны государства будет необходимым, с целью эффективного регулирования отрасли, разработать набор стандартных данных которые будут требоваться со всех перевозчиков.

Важно подготовить **общественное мнение** к результатам реформ. Обществу нельзя давать обещания, которые невозможно выполнить; нельзя обещать и создание идеальной системы - это, безусловно, приведет лишь к разочарованию в конечных результатах реформ. Необходимо с самого начала и в течение всего процесса реформ объяснять необходимые компромиссы между различными задачами. Нужно предоставлять общественности надежные и детальные данные, что позволит лучше понять процесс реформ.

Ключевые решения, которые необходимо принять в настоящий момент

Пассажирские перевозки следует оперативно отделить от остальной системы. Это можно начать с раздела финансовых функций, разделив счета, отражающие различные аспекты пассажирских перевозок (включая плату за доступ к инфраструктуре и за пользование инфраструктурой): на последующих этапах это может привести к фактическому институциональному разделению на отдельные компании, которые станут осуществлять разные виды междугородных и пригородных перевозок. Следует точно установить, какие активы необходимо предоставить компаниям, осуществляющим пассажирские перевозки, и прекратить перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет перевозок грузовых. Для убыточных пригородных перевозок следует разработать **договоры по обязательствам общественного обслуживания**, как это делается в Европейском Союзе. Для компаний дальних и междугородных пассажирских перевозок можно ввести прямое государственное финансирование, аналогичное тому, что предоставляется компаниям "Амтрак" в США и "Виа" в Канаде. Хотя, при условии тарифной гибкости и прямого субсидирования центральными или местными органами власти обслуживания льготных категорий пассажиров, что является необходимым с социальной точки зрения, междугородним пассажирским перевозкам может потребоваться относительно небольшой, или не потребоваться совсем, объем дополнительного финансирования.

Более того, где бы **местные органы власти** ни привлекались к планированию и финансированию местного сообщения, их участие повышает качество планирования и определения видов и объема социальных услуг на железной дороге, которые следует финансировать. Если направлять хотя бы небольшую часть требуемого финансирования через местные органы власти, это помогает повышать реалистичность их запросов в отношении общественных услуг и эффективность оказания услуг.

Для всех государственных органов, принимающих участие в реализации реформ, следует четче определять компромиссы, на которые необходимо идти для выполнения задач реформ. Существует важный компромисс между a) улучшением экономических показателей работы самой железнодорожной системы (заявленная цель процесса реформ) и b) использованием железной дороги для решения вопросов **социальной политики и политики регионального развития** (заявленная цель в методике разработки сетки грузовых тарифов). Международный опыт предлагает, что социальные цели или цели регионального развития должны решаться с помощью прямого государственного финансирования, а не с помощью манипулирования тарифной сеткой, путём определения льготных грузов и регионов, когда эти льготы покрываются за счет других грузов и других регионов. Экономические издержки на достижение целей социального и регионального развития должны быть определены точно и прозрачно. Существует значительный риск нанесения вреда интересам железной дороги, если эти цели не являются точно идентифицированными и не достигаются с помощью прямой финансовой поддержки или других государственных мер.

Следующие шаги реформы

Чтобы перейти к следующим шагам реформ, важно уточнить и определить цели, для достижения которых вводится **конкуренция**. До настоящего времени сама железная дорога возглавляла многие аспекты реформ и вырабатывала концепции внедрения конкуренции в этом секторе, направляемая Министерством по антимонопольной политике при введении конкуренции и не дискриминационного доступа к инфраструктуре. С акционированием РЖД Правительство должно принять более сильную лидирующую позицию, так как ориентированная на прибыль компания не имеет стимулов для создания конкуренции своим услугам. Теперь необходимо уяснить ответственность Правительства за выработку политики и законодательства[4] в области железнодорожной конкуренции. Уже принятые законы подчеркивают важность конкуренции, но сама конкуренция может принимать различные формы и выполнять разные задачи. Какой вид конкуренции следует поощрять:

- Железнодорожное сообщение против автомобильного и водного транспорта?
- Железнодорожное сообщение против железнодорожного - если так, то где?
  - Между интегрированными грузовыми/инфраструктурными компаниями на параллельных железнодорожных линиях;
  - Между интегрированными грузовыми/инфраструктурными компаниями, конкурирующими за клиентов в пунктах общего обслуживания (зачастую это называется "конкуренция за источники"), или
  - Между конкурирующими перевозчиками, чьи поезда используют одни и те же линии?

Важно также уточнить - в какой мере приоритетна цель конкуренции по сравнению с другими целями. Если конкуренция необходима, то структура отрасли и формирование платы за доступ к инфраструктуре должны быть определены с самого начала и таким образом, чтобы способствовать конкуренции.На рынках, где уже существует серьезная конкуренция между разными видами транспорта или между железнодорожными компаниями, потребность в регулировании- впрочем, как и сам подход к регулированию - могут и должны пре-

терпеть соответствующие изменения. Например, представляется неуместным регулирование железнодорожных тарифов для конечного пользователя в тех частях рынка, где налицо сильная конкуренция со стороны автомобильного транспорта. Снизится также потребность в регулировании сборов за доступ к сети, если есть конкуренция между вертикально интегрированными операторами,

Как только более четко определены цели конкуренции, возникает необходимость проанализировать и совместимость **тарифной системы** с этими целями. Следует проанализировать и планы **структурных реформ**, добиваясь, чтобы все три составляющие - конкуренция, регулирование и структурные изменения - поддерживали друг друга, и не противоречили друг другу. На следующих этапах реформ нужно сосредоточиться на взаимосвязи между этими тремя частями программы реформ, пытаясь добиться того, чтобы каждая составляющая оказывала поддержку другим.

Потенциальные несоответствия возникают в нынешнем формировании сборов в тех случаях, когда перевозчик или оператор хочет предоставлять собственные вагоны или в случаях, когда перевозчик или оператор хочет предоставлять как собственные вагоны, так и локомотивы и платить только за пользование инфраструктурой. Процедура позволяет рассчитать тарифы только для пользования инфраструктурой. К этому добавляются сборы за использование локомотивов (при использовании локомотивов принадлежащих железным дорогам) и вагонов (при использовании вагонов принадлежащих железным дорогам)[5]. Вспомогательные услуги, такие, как погрузка, страхование или маркетинг, могут вычитаться, когда при определенных обстоятельствах их также обеспечивает грузоотправитель или независимый перевозчик. Как это и обсуждается более детально в дальнейшем, результат выглядит как более высокий сбор за пользование инфраструктурой, чем был бы при подходе, принятом в Европейском Сообществе, где **сбор за доступ к железнодорожным** путям устанавливается на основе **издержек** снизу вверх. Вместо того, чтобы исходить от инфраструктурных издержек, российские сборы за доступ к инфраструктуре строятся на товарной классификации и на другие факторы спроса. Это вполне может повысить способность инфраструктурной компании покрывать совокупные затраты. Однако, появляется опасность, что плата за пользование инфраструктурой, если она превысит экономические затраты, напрямую относимые на пользование инфраструктурой, ограничит способность новых перевозчиков выходить на рынок и конкурировать с перевозочной деятельностью, осуществляемой РЖД. Это может также значительно ограничить способность всех перевозчиков вести гибкую, базирующуюся на тарифах и услугах, конкуренцию с автомобильными перевозчиками. Более того, в определенных случаях (как обсуждается далее, это случается чаще всего при перевозках грузов высокой стоимости на дальние расстояния) сборы бывают фактически более высокими при перевозках с применением частных вагонов, чем при использовании вагонов принадлежащих железным дорогам, что может ограничивать желание частных перевозчиков или операторов инвестировать в вагонный парк.

Закон России об Естественных монополиях определяет секторы экономики, где тарифы подлежат регулированию. Железные дороги относятся к этой категории. Тем не менее, на определенных рынках уже есть сильная конкуренция. В европейской части России она быстро нарастает со стороны автоперевозок более ценных грузов, особенно на расстояния до 400 км. На некоторых рынках железнодорожные операторы со своей нишей перевозят больше грузов, чем РЖД. Например, на самостоятельные ведомственные транспортные компании приходятся 60 процентов нефти, перевозимой по железным дорогам. На рынках, где проявляется конкуренция, тарифы конечного пользователя железной дороги должны быть свободны от регулирования. Если тарифы останутся регулируемыми на рынках, где железная

дорога сталкивается с конкуренцией со стороны других видов транспорта, она рискует надолго утратить платежеспособность точно так же, как подошли к банкротству в 70-е годы железные дороги США. Если тарифы не освобождены на рынках, где развивается соревнование между железнодорожными компаниями, некоторые из конкурентных выгод будут потеряны, а цены для грузоотправителей будут выше приемлемых. Перевозчики со своей нишей, которые вправе договариваться о цене доставки, в настоящее время взимают с грузоотправителей существенно более высокие сборы по сравнению с регулируемыми тарифами РЖД (под более надежное страхование и обеспечение подвижным составом). **Отпуск тарифов** на этих рынках безусловно потребует нового подхода к установлению сборов за доступ, основанного непосредственно на издержках.

В настоящее время в качестве подхода к внедрению **конкуренции** на железных дорогах создается правовой механизм для появления новых железнодорожных операторов, которые станут конкурировать с грузовым перевозчиком РЖД, используя инфраструктуру, принадлежащую самим РЖД. Процесс стимулирования выхода на рынок новых перевозчиков, способных на деле конкурировать с вертикально интегрированными Российскими железными дорогами, предъявит очень много требований к регулирующим органам: только так можно добиться каких-то результатов, а не просто создать специализированных перевозчиков, занимающих каждый свою нишу на географически ограниченных рынках. Прежде чем браться за решение важнейшей задачи создания регуляторной системы, разработанной с целью обеспечения на недискриминационной основе доступа к инфраструктуре для всех железнодорожных операторов в рамках предложенной структуры, группа обзора полагает необходимым дальнейшее рассмотрение вопроса о **путях снижения регуляторного бремени** - либо путем создания вертикально разделенной структуры с полным организационным разделением инфраструктурного управления от эксплуатации поездов, с применением основанных на издержках сборов за доступ к железнодорожным путям и без доминирования единственного железнодорожного оператора, либо проводя горизонтальное разделение железных дорог и создавая вертикально интегрированные компании, конкурирующие друг с другом.

Заключение

Существует насущная потребность в **продолжении реформ**. Глубокое преобразование железных дорог было достигнуто за весьма короткий промежуток времени - два года, и положительные результаты в сфере инвестиций, производительности и перевозок уже налицо. Замедление реформ на данном этапе приведет к прекращению процесса возрождения. Если не провести реформы, железные дороги останутся, как и все последнее десятилетие, на голодном инвестиционном пайке. Если затягивать проведение реформ, опасность будет большей, чем, если проталкивать реформы в ускоренном порядке. Если учесть высокие темпы экономического развития в России, затягивание с реформами железных дорог может нанести огромный ущерб железнодорожной системе и национальной экономике. Следует как можно скорее приступить к планированию и анализу для перехода к следующим этапам реформ. Немедленного внимания требуют следующие вопросы:

- В каких районах России и при перевозке каких грузов необходима внутриотраслевая конкуренция на железных дорогах (т.е., в отличие от конкуренции между железной дорогой и автомобильным транспортом)?
- Как быстро следует проанализировать новую структуру тарифов (10-01) и с каких точек зрения? Стимулирует или ограничивает новая структура тарифов выход на рынок новых общих перевозчиков, которые будут конкурировать с РЖД по всему спектру перевозок? Предоставляет ли достаточную гибкость тарификации по сравнению с конкурентами -

автомобильными перевозчиками? Стимулирует ли приобретение в частную собственность вагонов или локомотивов или ограничивает эту практику и почему?

- Будут ли на западе России конкурировать между собой железнодорожные линии? Если да, то, каким образом следует разделить или реструктурировать железные дороги? Какие требуются данные для создания такой системы конкурирующих железных дорог, которая свела бы к минимуму нужду в детальном регулировании и вмешательстве? Будет ли это конкуренция на параллельных линиях, в пунктах общего обслуживания, или же сочетанием этих двух видов?
- Каково в будущем значение традиционных 17-ти региональных железных дорог и есть ли оно в принципе? Следует ли их перекомбинировать, оставив меньшее количество? Следует ли изменить их границы, чтобы стимулировать конкуренцию и снизить затраты?

Хотя РЖД придется готовиться к следующим стадиям реформы, анализируя потенциальные варианты выбора, от них нельзя ожидать лидирующей роли в процессе внедрения конкуренции. Это могут делать только Правительство и его регулирующие ведомства. Приоритетом для РЖД будет адаптация их методов анализа издержек[6] к рыночной окружающей среде. После отделения РЖД от МПС в сентябре 2003 года, потребуется пересмотр и прояснение соответствующих ролей Комиссии Федерального правительства по делам железных дорог (под председательством заместителя Премьер-министра Христенко) и министерств Путей сообщения, Экономического развития и торговли, Антимонопольной политики и Транспорта, особенно в отношении лидерства в реформах, нацеленных на поощрение конкуренции на рынках железнодорожных перевозок.

Примечания

1. В прошлом работой российской системы железных дорог руководило Министерство путей сообщения (МПС). В 2003 году система разделилась на несколько частей, прежде всего Министерство и компанию, которая займется эксплуатацией железных дорог ("Российские железные дороги" или ОАО РЖД). В настоящем докладе название "МПС" относится к системе железных дорог, существовавшей до разделения, а РЖД - к новой компании, которая с 1-го октября стала владеть железнодорожной инфраструктурой и эксплуатировать ее, обеспечивая в России грузоперевозки и (по крайней мере, временно) пассажирские перевозки.
2. Федеральный закон 2003 года о Железнодорожном транспорте предусматривает лицензирование "перевозчиков", которые смогут конкурировать с ОАО РЖД по всей железной дороге, в отличие от утвержденных "операторов", которые занимаются ведомственными перевозками.
3. "Делойт и Туш" и Консультанты Скотт- Вилсон, "Отчет консорциума консультантов по вопросам анализа государственных расходов на железнодорожном транспорте России," Москва, 2002 г.
4. В отличие от пользования полномочиями по действующему законодательству.
5. Можно также рассчитать сборы за доступ и пользование вагонами при предоставлении перевозчиком собственных локомотивов.
6. Наиболее уместными будут данные о примерных минимально эффективных (приведенных) издержках.

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ГЛАВА 2.

Рынки железнодорожных перевозок в Российской Федерации

2.1. Вступление

Железные дороги обеспечили федеральному правительству 5% налоговых поступлений в 1999, (последний год с окончательными данными), и возможно, столько же внесли в местные и региональные бюджеты, т.е., больше, чем любая другая отрасль промышленности, включая и такой мощный генератор экспортных поступлений, как "Газпром" (см. таблицу 2.1). Если судить по данным бухгалтерского учета, грузоперевозки дают "прибыль"[1], которая покрывает убытки от пассажирских перевозок. Железная дорога - это крупнейшая государственная монополия в России, где заняты 1,2 млн. человек, а ее активы составляют 4 -15% от всех активов национальной экономики (см. таблицу 2.2).

Таблица 2.1. **Поступления железных дорог в государственный бюджет**

	1998	1999	2000	2001	2002
Доходы в федеральный бюджет	302 386	611 710	1 056 000	1593 978	2 204 726
В т.ч. налоговые доходы	*235 984*	*509 507*	*915 552*	*1 460 398*	*2 035 598*
Доходы в региональные и местные бюджеты	n.a	n.a	789 888	1 512 850	1 896 943
В т.ч. налоговые доходы	*311 300*	*493 100*	*647 295*	*884 568*	*1 088 980*
Все доходы в государственный бюджет	n.a	n.a	1 845 888	3 106 828	3 921 669
Начисленно железными дорогами платежей в бюджет и внебюджетные фонды	**42 932**	**62 268**	**60 534**	**74 205**	**95 843**
В федеральный бюджет	8 273	15 486	17 238	27 372	26 196
Доля в доходах федерального бюджета	*3%*	*3%*	*2%*	*2%*	*1%*
Начисленно в федеральные вне бюджетные фонды	10 892	14 546	n.a	n.a	n.a
В бюджеты территорий	11 048	14168	19 194	22 712	31 421
Доля в доходах территориальных бюджетов	*n.a*	*n.a*	*2%*	*2%*	*2%*
Начисленно в территориальные внебюджетные фонды	1 827	3 520	n.a	n.a	n.a

Источники: Министерство Финансов и данные МПС

Таблица 2.2. **Основные финансовые показатели**

	2001	Евро	Итого по России	Источник
Численность работников профильных предприятий, млн.	1,2		2%	Российскя статистика
Капиталовложения, 2001 г., млрд. рублей	123,9	5млрд		Артур Андерсен
Чистые Активы ОАО РЖД, 2003г. триллионов рублей	1,5	50млрд	8%	РЖД

Источники: "Транспорт и связь", 2002 г. и *"Российский статистический ежегодник", 2002 г.*, Российское статистическое агентство; "Отчет об аудиторской проверке", Артур Андерсен, 2002 г.

МПС традиционно использовалось в качестве важного инструмента политики регионального развития, например, для поддержки добывающих отраслей в Сибири. Одна из основных целей тарифной политики была охарактеризована правительством, как "прибли-

жение Владивостока к Москве" в интересах национального единства. МПС также было ключевым средством для промышленной политики. Тарифы на грузовые перевозки дифференцируются, чтобы снизить цены (включая в цену и стоимость доставки) на продукцию обрабатывающей промышленности, которая характеризируется низкой добавленной стоимостью и высокими транспортными расходами. Затраты на перевозку для таких предприятий частично покрываются из доходов от перевозки товаров с повышенной стоимостью. Для этого, прежде всего, используются повышенные тарифы на перевозку импортных товаров, а также на вывоз экспортной продукции или сырья через порты или по железной дороге. Наконец, железные дороги обеспечивают выполнение социальной политики по защите групп населения с низким уровнем доходов. 50 процентов всех пассажиров пригородных маршрутов пользуются льготными билетами (пенсионеры, студенты и т.д.). Таким образом, железные дороги тесно связаны с реформами в других ключевых аспектах государственной политики.

Железные дороги в Российской Федерации в основном являются собственностью государственного акционерного общества "Российские железные дороги" (ОАО РЖД) и эксплуатируются ею. Компания является вертикально интегрированной и осуществляет как управление инфраструктурой, так и грузовые и пассажирские перевозки. Активы железных дорог, оцененные в 50 миллиардов Евро, были переданы Министерством путей сообщения (МПС) компании РЖД в сентябре 2003 года, и РЖД начала свою хозяйственную деятельность 1-го октября 2003 года. Президент и Правление РЖД подотчетны Совету Директоров[2] РЖД под председательством Заместителя Председателя Правительства В. Б. Христенко. Совет директоров состоит из должностных лиц- представителей министерств Финансов, Имущественных отношении, Путей сообщения, Транспорта, Экономического развития и торговли, Антимонопольной политики, представителей Правительственного аппарата и Президентской администрации. По Уставу компании, количество представителей Административного совета, выбранных в Совете Директоров, не должно превышать четвертой доли последнего, и на данное время только Президент РЖД входит в состав Совета Директоров. МПС сохраняет государственные функции, и впоследствии произойдет её слияние с Министерством транспорта[3]. Министерство транспорта в октябре 2003 года представило на утверждение в Правительство РФ проект Транспортной Стратегии Российской Федераций, которая будет определять основы транспортной политики для всей отрасли в целом после утверждения.

Отрасль включает в себя 17 региональных железных дорог, деятельность которых тесно координируется на регулярных совещаниях директоров дорог, которые подотчетны президенту ОАО РЖД. В период между 1975 и 1992 гг. МПС управляло работой метро, но в 1992 г. эта функция была передана муниципальным органам власти.

В дополнение к железным дорогам в федеральной собственности, собственными ветками протяженностью приблизительно в 8 000 км владеет ряд производственных железнодорожных предприятий. Эти ветки были отделены от МПС в 1992-1995 годы и проданы в последствии промышленным заводам, которые обслуживаются ими. Данные концерны, числом в 100-120, владеют локомотивами и вагонами и перевозят грузы к/от главных железнодорожных линий для приблизительно 5000 заказчиков. Небольшое количество других крупных концернов построили свои собственные ветки[4]. Величина парка грузовых вагонов, принадлежащего таким объединениям и ряду других крупных клиентов железной дороги, растет (14% в 2003).

Рисунок 2.1. **Железные дороги России, 2003г.**

Источник: Louis S. Thompson, Всемирный Банк.

2.2. Рынки транспортных перевозок

По показателю тонно-километров на железные дороги приходится более 80% объема перевозок в стране всеми видами наземного транспорта, хотя по тоннажу автотранспорт перевозит в шесть раз больше. К востоку от Урала железные дороги обладают почти монополией на грузоперевозки, однако в европейской части России на автоперевозки приходилось 40% т-км уже в 2001[5], и доля перевозок автотранспортом, по-видимому, растет по мере улучшения состояния дорог. Рынки транспортных перевозок находятся в состоянии постоянного изменения, и конкуренция со стороны автотранспорта все более ограничивает рыночную власть железных дорог в европейской части России. На грузоперевозки по внутренним водным путям приходится всего около 5% т-км. Эта доля, как ожидается, не будет расти, так как реки текут в основном с юга на север или с севера на юг, а грузоперевозки идут с востока на запад и с запада на восток; кроме того, реки зимой замерзают, и на многих реках наблюдается падение уровня воды. Железная дорога играет важную роль в международной торговле, особенно в обслуживании портов страны.

Рисунок 2.2а. **Грузоперевозки в млрд. т-км**

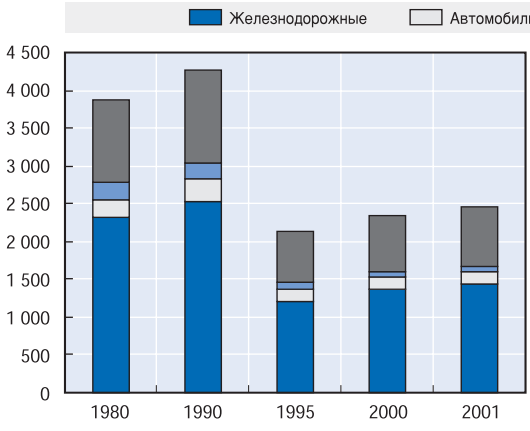
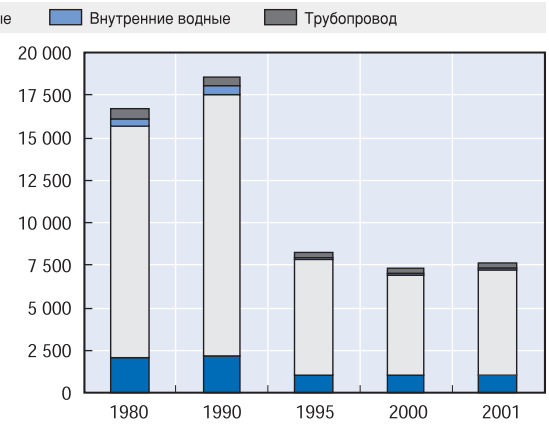


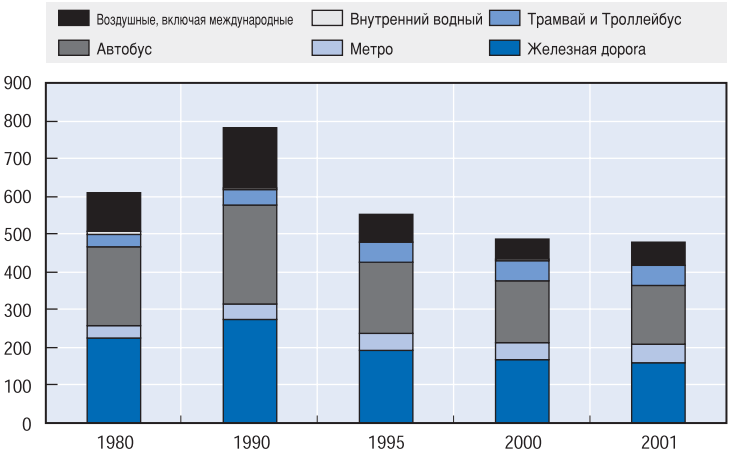
Рисунок 2.2б. **Грузоперевозки в млн. тонн**



Источник: "Транспорт в России, 2002 г.", Российское статистическое агентство.

Железные дороги и метро дают приблизительно те же показатели перевозок по пассажиро-километрам, что и автобусы с трамваями. Хотя в крупных городах без железнодорожных перевозок не обойтись, в них железная дорога все же редко обладает реальной рыночной властью, за возможным исключением ряда крупных городов, например, Москвы. В городских и пригородных перевозках на железные дороги и на метро приходится третья часть пассажиро-километров - и всего 3% всей численности перевезенных пассажиров. И в городе, и в пригороде больше всего пассажиров перевозят автобусы.

Рисунок 2.3. **Пассажирские перевозки в млрд. пассажиро-километров**



Источник: "Транспорт в России, 2002 г.", Российское статистическое агентство.

На рынке междугородных и дальних пассажирских перевозок по территории России на железную дорогу приходится 70% пассажиро-километров. Кризис российских авиаперевозок, пока отрасль все еще адаптируется к мировым рыночным ценам, ослабляет конкуренцию, однако стоимость авиабилетов на внутренних рейсах значительно снизилась по соотношению со средними доходами населения. По мере роста доходов авиакомпании, как ожидается, увеличат свою долю рынка железнодорожных/авиационных перевозок; в настоящее время им принадлежит 20% этого рынка.

Официальной статистики по использованию легкового автотранспорта на этих рынках не существует. С другой стороны, все больше людей приобретают автомашины, количество которых растет очень быстро - на 9% в год. В настоящее время на 1000 населения приходится приблизительно 170 автомашин. В Западной Европе данный показатель в три с лишним раза выше. Ожидается, что в течение десяти лет количество автомашин в стране вырастет приблизительно на 65%[6].

В обстановке, которую в последнее десятилетие невозможно было предсказать, и в момент, когда железные дороги и другие ключевые отрасли экономики приступают к реализации масштабных регуляторных реформ, сложно сформулировать прогнозы относительно развития рынков транспортных услуг. Акционерные общества, по всей вероятности, не так отреагируют на давление рынка, как государственные учреждения: для акционерных обществ основная задача состоит в получении максимальной прибыли.

Рисунок 2.4а. **Междугородные перевозки** (млрд. п-км)

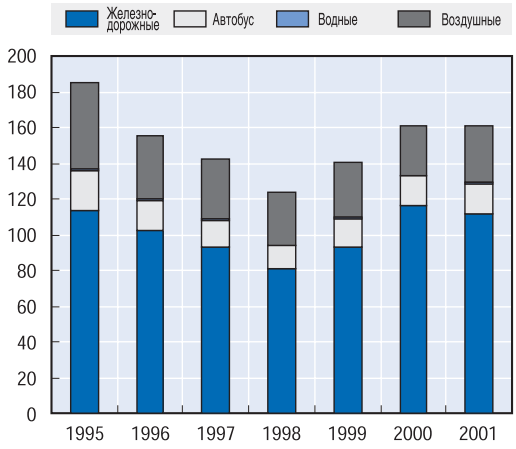
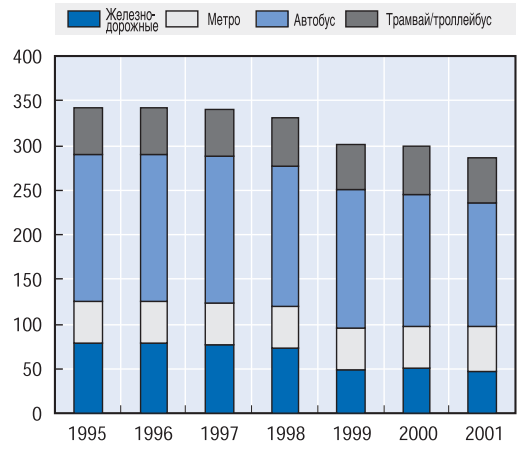


Рисунок 2.4б. **Внутригородские и пригородные перевозки** (млрд. п-км)



Источник: "Транспорт в России", 2002 г., Российское статистическое агентство.

На рынках грузоперевозок Министерство транспорта рассматривает перевозки сырья на средние и дальние расстояния и навалочных грузов между заводами и портами в качестве рынков, где железная дорога обеспечивает наивысшую эффективность. На текущих грузовых потоках значительно сказывается структура регулируемых тарифов, которая устанавливает намного низкие тарифы на перевозку сырья на дальнее расстояние, чем на перевозки промышленных товаров с высокой добавленной стоимостью. РЖД рассчитывают, что низкие тарифы на массовые грузы достаточны как раз для покрытия минимально эффективных (предельных) издержек, хотя неясно, будет ли результат таким же, когда инструменты калькуляции издержек компании станут более тонкими для анализа данных, скроенных по мерке для более рыночной среды и основанных на стандартах IAS. В России адаптация моделей калькуляции издержек в грузоперевозках - как для управления движением грузов, так и для целей регулирования заслуживает весьма высокого приоритета. По мере роста конкуренции за более прибыльные железнодорожные грузы со стороны автотранспорта, перекрестное субсидирование пассажирских перевозок окажется под ударом. Способность железных дорог адаптироваться к этому давлению в значительной мере определит характер развития рынков железнодорожных грузовых перевозок на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

На рынках пассажирских перевозок, как уже отмечалось, ожидается ужесточение конкуренции со стороны авиакомпаний в секторе дальних перевозок. На рынках перевозок на более короткие расстояния доминирующее положение железной дороги определяется субсидированием пригородных перевозок, которые, как правило, несут убытки. До последнего времени эти перевозки поддерживались с помощью перекрестного субсидирования за счет доходов от грузоперевозок. По мере того, как конкуренция со стороны автотранспорта сокращает доходы, будет повышаться стремление к сокращению объемов перевозок, если только правительство не найдет способов направить в отрасль средства через налогообложение и через прямые трансферты средств[7]. В определенных обстоятельствах, хотя и не всегда, эти перевозки дешевле осуществлять автобусами. Рост количества автотранспорта у населения, политика городского планирования и то, как автомобилисты будут платить за пользование дорогами, - вот факторы, которые в значительной мере отразятся на конъюнктуре этого рынка.

Капиталовложения в дорожное строительство будут приобретать все большую значимость в условиях конкуренции, которую железным дорогам придется вести за грузоперевозки и за междугородные пассажирские перевозки на короткие и средние расстояния. Инвестиции в дорожное строительство в среднем составляли около 7 млрд. долларов в год в период между 1995 и 2000 гг., а в 2002 г. составили, по оценкам, 1,5% ВВП (в некоторые годы достигали и 3,5% ВВП), однако дорожное строительство не поспевает за ростом количества автомобилей. Особенно нужны инвестиции в кольцевые автодороги вокруг городов, которые по традиции развивались вдоль радиальных шоссейных дорог. За последние годы крупнейшим капиталовложением стало завершение Транссибирского шоссе, последний участок которого на Дальнем Востоке открывается в 2004 г.

Таблица 2.3. **Дорожная сеть в Российской Федерации, 2002 г.**

Общая протяженность дорожной сети	902 000 км.
включая:	
(Дороги промышленного назначения (горючее, лесоразработки и т.д)	330 000 км.
Федеральные дороги	47 000 км.
2x2 полосные дороги	3 000 км.
Стандартные автомагистрали	1 000 км.

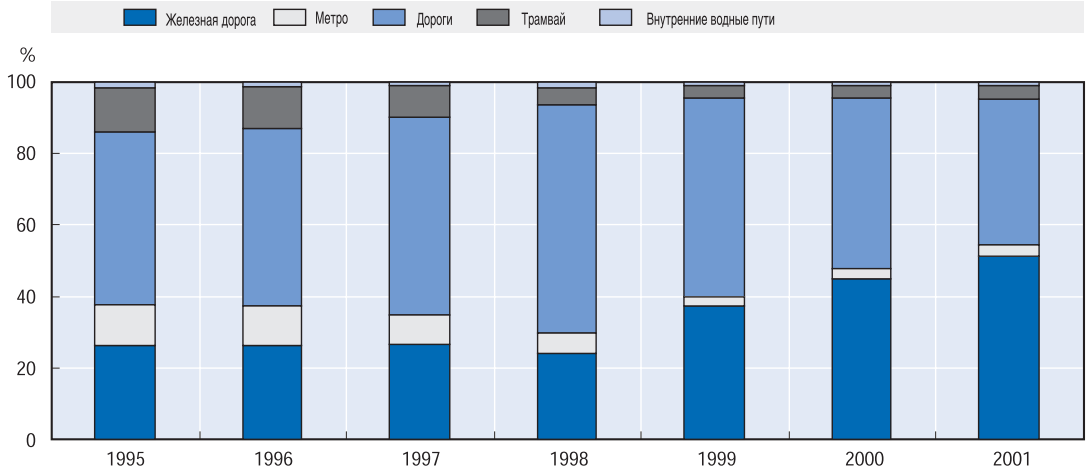
Источник: встреча с представителем Министерства транспорта.

Таблица 2.4. **Железнодорожная сеть в Российской Федерации, 2001 г.**

Общая протяженность железнодорожной сети	86 000 км.
включая:	
2-колейные линии	36 200 км.
Электрифицированные	41 600 км.
Ветки, принадлежащие грузоотправителям	8 000км.

Источник: "Транспорт в России", 2002 г., Российское статистическое агентство.

Рисунок 2.5. **Совокупные вложения в основной капитал по разным видам наземного транспорта**



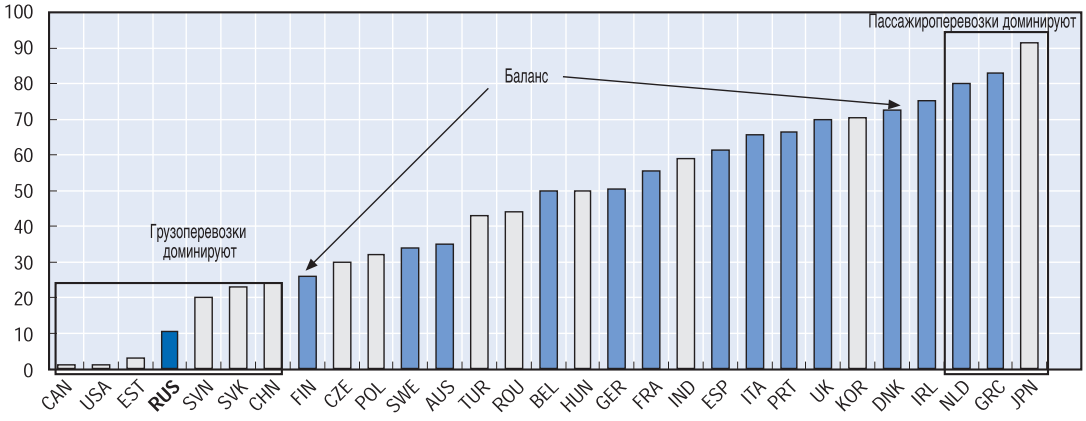
Источник: "Транспорт в России", 2002 г., Российское статистическое агентство.

2.3. Общая характеристика российских железных дорог

Система российских железных дорог является одной из крупнейших и наиболее интенсивно эксплуатируемых в мире. Она находится на втором месте в мире по размерам железнодорожной сети, уступая по этому показателю лишь железным дорогам Класса I[8] в США, и на третьем по показателю тонно-километров (после США и Китая)[9], на четвертом по пассажиро-километрам (уступая Китаю, Индии и Японии), на втором по густоте движения[10] (уступая Китаю) и на втором по средней дальности грузоперевозок[11] (уступая США и на уровне Канады). Российские железные дороги находятся на первом месте по рыночной доле в общем объеме перевозок, осуществляемых всеми видами наземного транспорта. 80% путей электрифицировано. Доля пассажирских перевозок в сопоставлении с грузоперевозками[12] на российских железных дорогах очень низка (1 процент в США, 10 процентов в России, 20 процентов в Китае и приблизительно 50 процентов в среднем в странах ЕС). Российские железные дороги - это предприятие мирового класса, какой меркой их ни меряй (т.е., по размерам, интенсивности эксплуатации или потенциалу управленческого и технического персонала). Это очевидно актив огромной важности для экономики России. Правительство рассматривает железную дорогу также как ключевой оборонный актив. Значение железнодорожного транспорта усиливается географией страны (города, разделенные большими расстояниями) и суровым климатом, который делает невозможными всепогодные автомобильные сообщения на больших пространствах ее территории. Плотность населения и сложившиеся схемы его размещения делают весьма разными европейскую и азиатскую части транспортной системы. В отличие от европейской России, конкуренция автомобильного транспорта вряд ли станет существенной для сообщений в азиатской части системы.

Рисунок 2.6. **Доля пассажирских перевозок в общем объеме перевозок на железных дорогах (в процентах)**

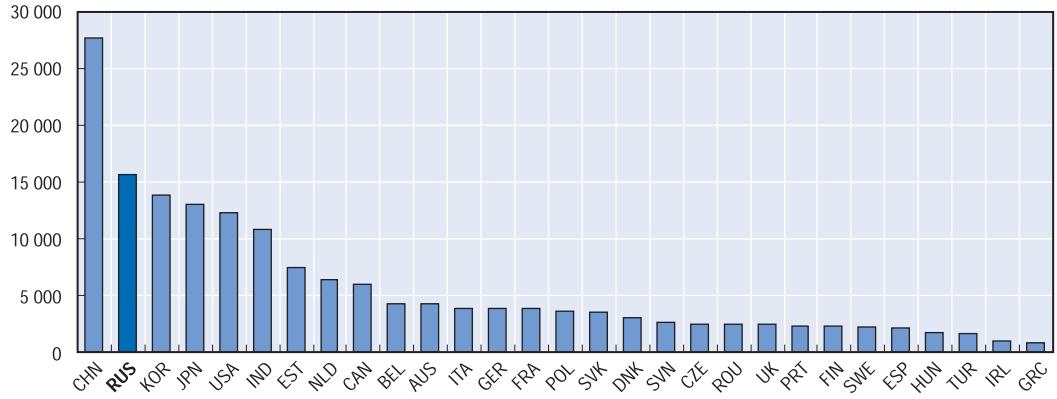
П-км/(п-км+т-км), %



Примечание: Синим цветом обозначены железные дороги ЕС.

Источник: Louis S. Thompson, Всемирный Банк.

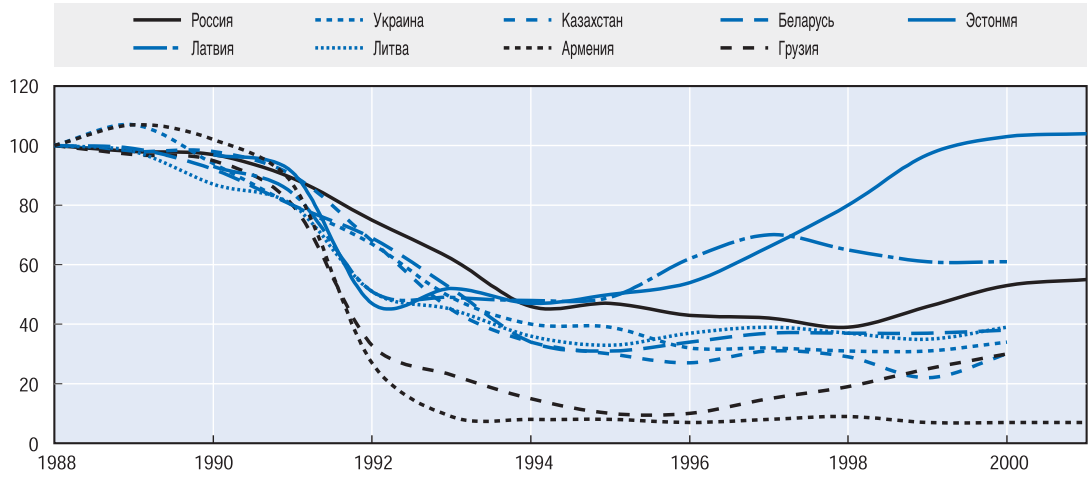
Рисунок 2.7. **Плотность железнодорожных перевозок,**
1999 г.(т-км+п-км)/км



Источник: Louis S. Thompson, Всемирный Банк.

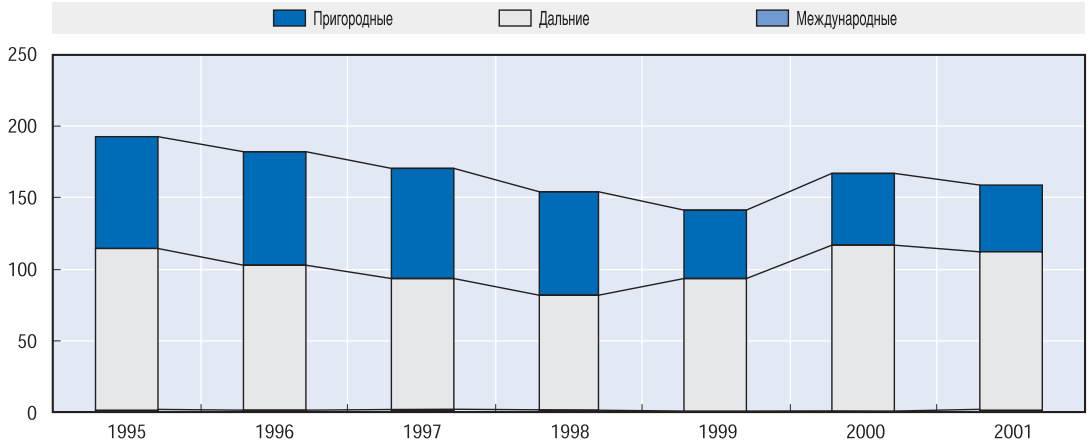
Тенденции железнодорожных перевозок находились в тесной корреляции с перестройкой экономики. В конце восьмидесятых годов перевозки достигли своего пика, но к 1994 году сократились вдвое. Из-за экономической нестабильности в середине девяностых объем перевозок еще более сократился и начал расти вместе с ростом ВВП, который начался в 1999 г. В настоящий момент объемы грузоперевозок составляют приблизительно 60% от исторических пиковых значений. В результате большая часть системы имеет свободные пропускные способности. Пассажирские перевозки по железным дорогам следуют тем же тенденциям, хотя разворот, произошедший за последнее время в отрасли, менее выражен, чем в грузоперевозках, возможно из-за роста автомобильных перевозок.

Рисунок 2.8. **Тенденции грузоперевозок (т-км) на железных дорогах СНГ**



Источник: Louis S. Thompson, Всемирный Банк.

Рисунок 2.9. **Пассажироперевозки на российских железных дорогах (млрд. п-км)**



Источник: "Транспорт в России", 2002 г., Российское статистическое агентство.

Основные перевозимые железными дорогами грузы указаны в приведенных ниже диаграммах. На первом месте находится уголь (29% т-км. и 24% перевезенного тоннажа), затем идет нефть и нефтепродукты. 22% перевезенного угля перевозится на расстояния меньше 100 км, и половина - на расстояния меньше 500 км. Вместе с тем, 20% всего объема перевозится на расстояния между 3000 и 5000 км. Если сопоставить данные по тонно-километрам с данными по тоннажу, мы увидим относительно дальние расстояния, на которое возят черные металлы (в среднем 2000 км) и товары, принадлежащие к категории "разные". Эта последняя категория включает промышленные товары с высокой добавленной стоимостью и контейнеры. В 2001 г. на контейнеры приходилось всего 1% чистых тонно-километров.

Особенно мощная динамика в последние годы наблюдается в перевозках грузов относительно небольшими объемами. Объемы контейнерных перевозок по железным дорогам резко упали, но улучшение, за последнее время, состояния сибирских железнодорожных линий и линий, связывающих с азиатскими железнодорожными сетями, в совокупности с ростом торговли между Азией и Европой, возможно, привлекут новых клиентов, если удастся в достаточной мере усовершенствовать защиту от воровства и повысить надежность перевозок. Задержки на автомобильных таможенных переездах сыграли на руку железной дороге, но улучшение положения с переездами, вероятно, ограничит рост на этом сегменте рынка.

Рисунок 2.10а. **Грузооборот по видам грузов на российских железных дорогах, млрд. т -км.**

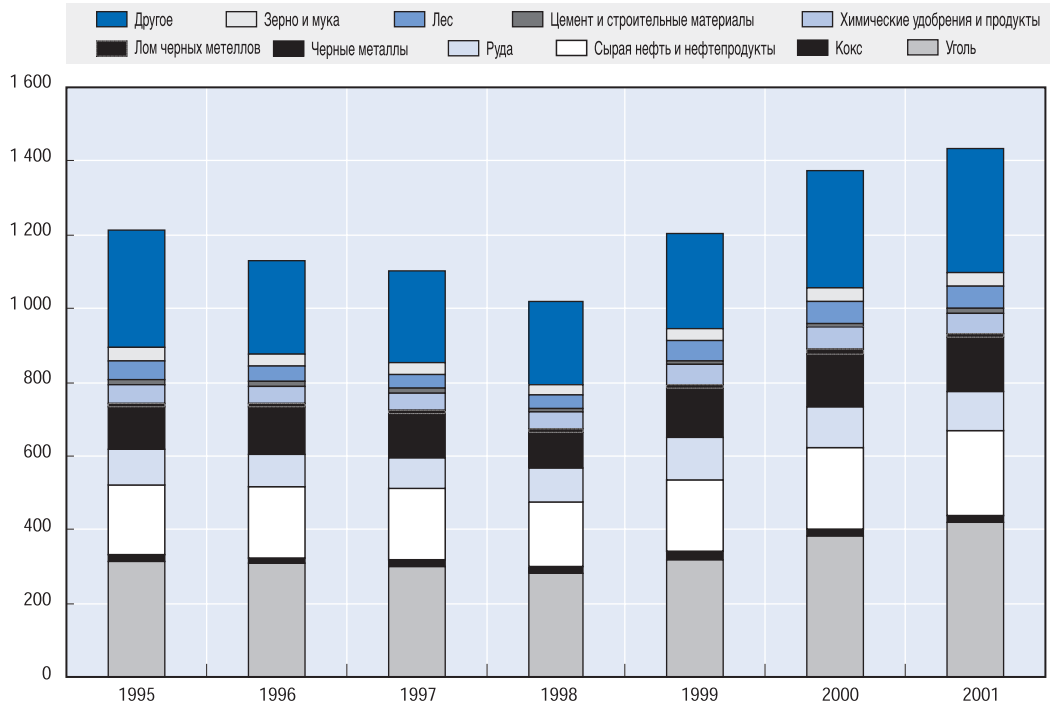
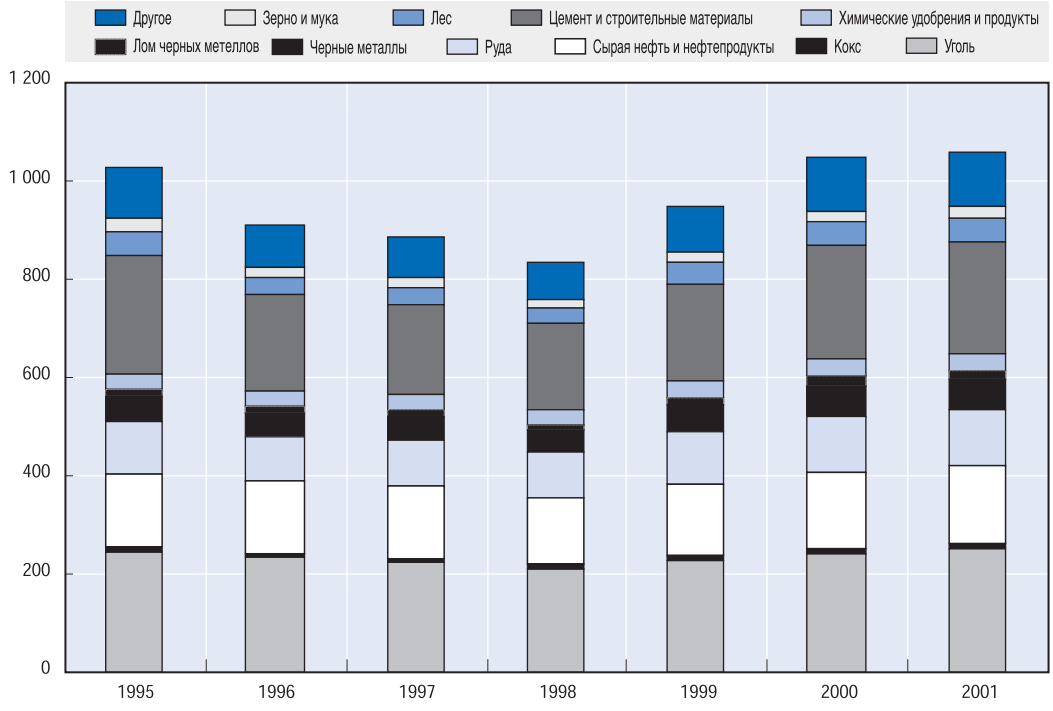


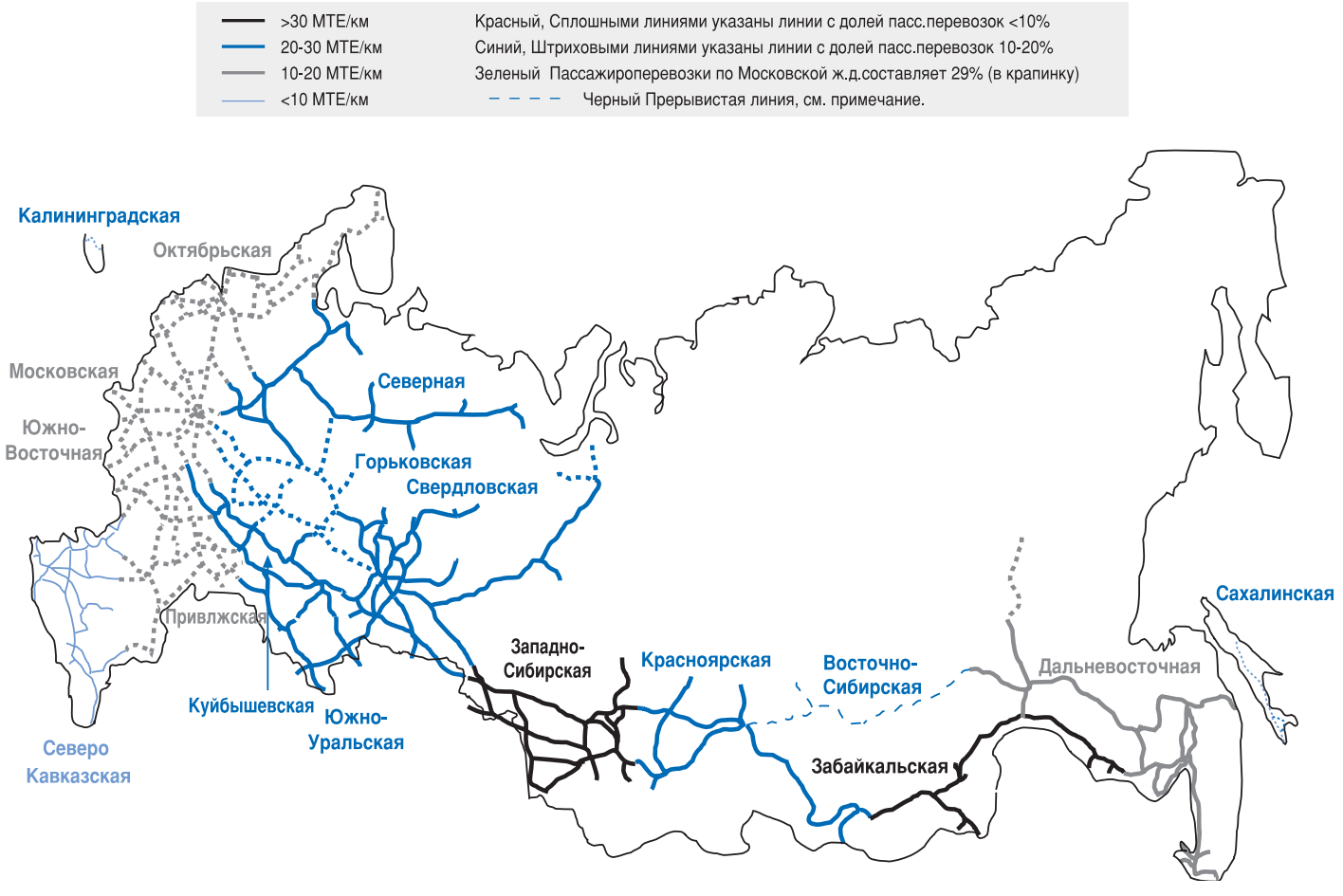
Рисунок 2.10б. **Перевозки по видам грузов на российских железных дорогах, млн. т**



Источник: "Транспорт в России", 2002 г., Российское статистическое агентство.

РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ - ISBN 92-821-2313-8 - © ECMT 2004

Рисунок 2.11. **Средняя плотность движения на региональных железных дорогах**
(млн. те/км ж.д. линий)



Примечание: Байкало-Амурская магистраль, эксплуатируемая Восточносибирской и Дальневосточной железными дорогами и проложенная параллельно Транссибирской железной дороге и к северу от нее, обслуживает небольшой объем перевозок, имея показатели густоты движения гораздо более низкие, чем две региональные железные дороги, которые ее эксплуатируют. В основном такое положение дел объясняется наличием крутых уклонов. Техническое состояние магистрали плачевное, и она осуществляет лишь местные перевозки.

Таблица 2.5. **Среднее расстояние перевозки по категориям груза в 2001 г.**

	Т-км, % от общего объема	Тонны, % от общего объема	Среднее расстояние перевозки (км)
Уголь	29%	24%	1451
Коксующийся уголь	1%	1%	1711
Нефть и нефтепродукты	16%	15%	1320
Руда	8%	11%	874
Черные металлы	10%	6%	1989
Металлолом	1%	2%	761
Химические удобрения и продукты	4%	3%	1506
Цемент	1%	21%	532
Лесоматериалы	4%	5%	1217
Зерно и мука	3%	2%	1441

Источник: "Транспорт в России", 2002 г., Российское статистическое агентство.

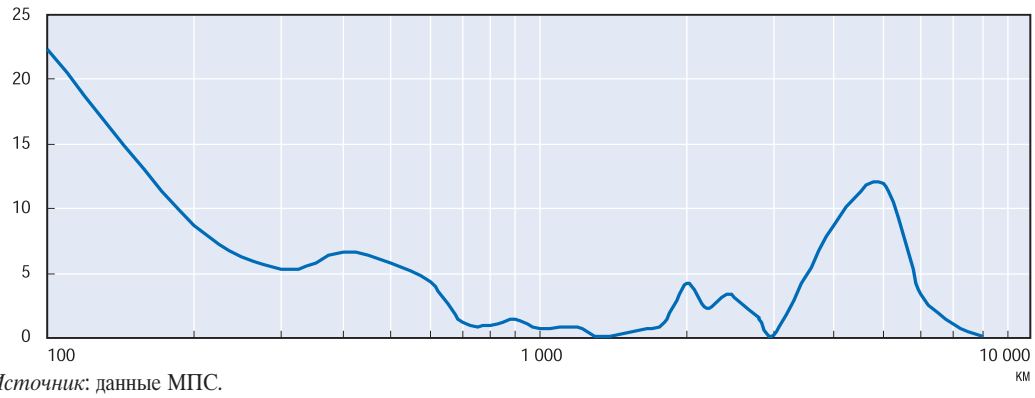
2.4. Географические характеристики рынка железнодорожных перевозок

Карты в этой секции дают представление о транспортных потоках, а таблица 4.2, приводимая ниже в разделе 4.2, содержит подробности о межрегиональных грузоперевозках. 63 процента потоков возникают и заканчиваются в западной части железнодорожной сети (к западу от Омска), 26 процентов - в восточной, и лишь 11 процентов грузов перемещаются между обеими половинами. Перевозками угля объясняется чрезвычайно высокая густота перевозок по Западносибирской железной дороге: более половины всего объема перевозимого в России угля добывается в Кемеровской области. Большая часть добываемого угля перевозится в западном направлении, а 20% -- в различные пункты на территории, обслуживаемой Западносибирской железной дорогой. Перевозки угля важны и для соседнего Красноярского края. 15 процентов транспортируемого угля перевозится на восток.

Транссибирская железная дорога[13] протяженностью 10 000 км. (2003 г.) перевезла 375 млн. т. грузов. Из этого 55 млн.т. приходилось на международные грузы (см. матрицу межрегиональных грузопотоков, Таблица 4.2), подавляющее большинство которых предназначалось на экспорт или импорт, а транзитные грузы составляли лишь 1,6 млн. т. (70% последнего перевозилось с Дальнего Востока в Европу).

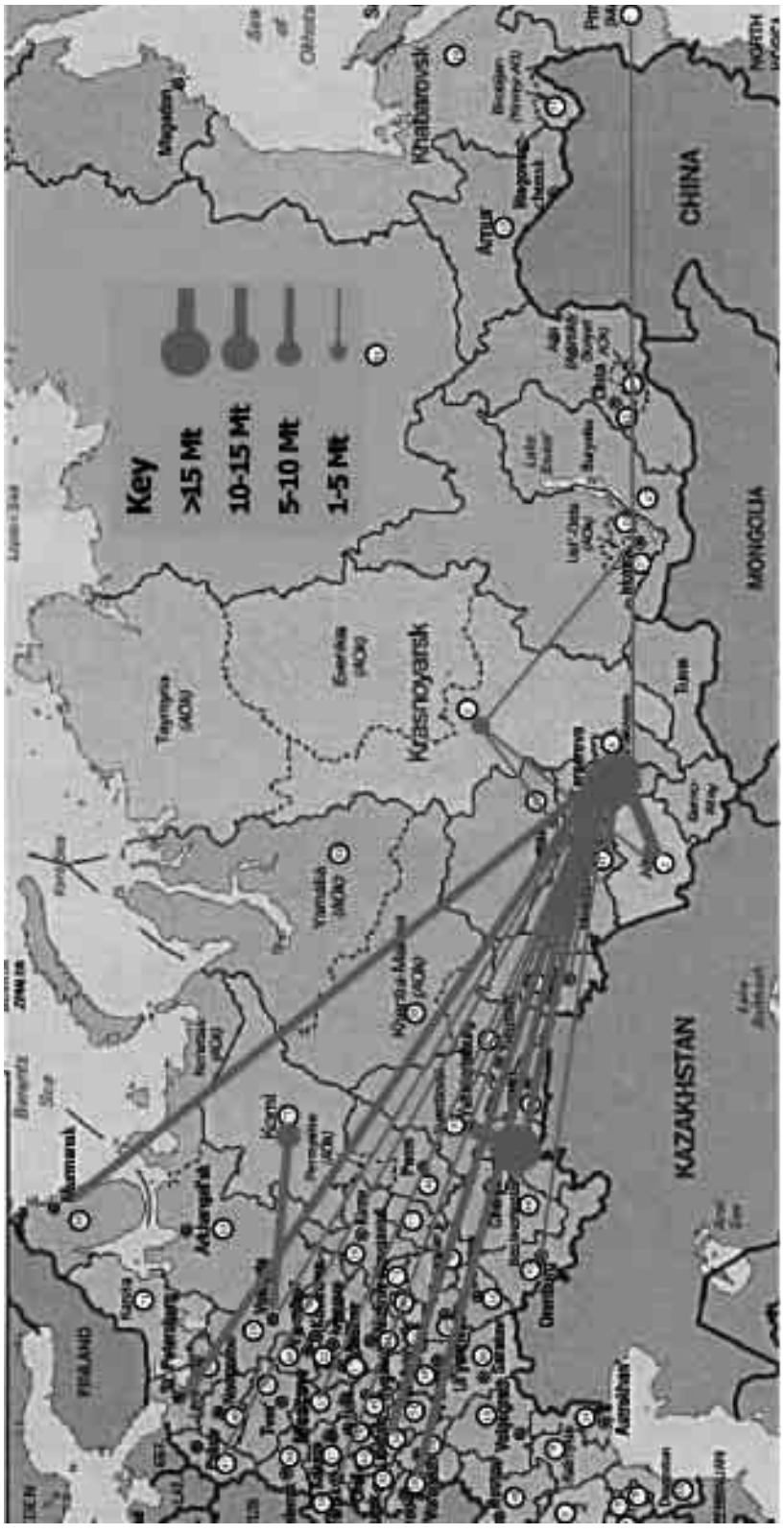
Приведенная ниже карта также ясно показывает концентрацию пассажирских перевозок по железнодорожным сетям в западной части страны, особенно по Московской железной дороге. См. также данные по грузопотокам и пассажирским потокам в разрезе "пункт отправления/пункт назначения" между 17 региональными железными дорогами в разделе 4.4. настоящего отчета.

Рисунок 2.13. **Распределение объема перевозок угля по расстоянию перевозок**



Источник: данные МПС.

Рисунок 2.12. **Перевозка угля, пункт отправления - пункт назначения, объем свыше 1 млн. т в год в 2001 г.**



Источник: данные МПС.

Примечания

1. Как указывалось выше в параграфе 33, стандартные методы бухгалтерского учета, применяемые МПС, не соответствуют нормам МСФО. Если исходить из норм МСФО, МПС в целом работало на убыток.
2. Для дополнительных справок о составе Правления, Совета директоров и ревизионной комиссии см. страницу интернета - www.rzd.ru
3. Министерства объединились в составе нового Министерства транспорта и коммуникаций в марте 2004г.
4. Например, ветка протяженностью в 158 км была построена концерном СУАЛ для обслуживания бокситовой руды в республике Коми.
5. Источник: Интервью в Министерстве транспорта.
6. Данные предоставлены Государственным научно-исследовательским институтом автомобильного транспорта (НИИАТ), см., например, "Перспективы использования низко сернистого автомобильного топлива в Российской Федерации", ЕСМТ 2002.
7. В настоящее время доходы от прибыльных грузоперевозок направляются на поддержку убыточных пассажиро-перевозок. Налогообложение доходов железных дорог было бы менее разрушительным, более прозрачным и устойчивым способом поднятия доходов для поддержания этих услуг.
8. В США к "Классу I" принадлежат 9 крупнейших железнодорожных компаний. Это компании с годовым доходом, превышающим приблизительно 250 млн. долларов. Кроме того, в стране существуют около 500 железнодорожных компаний меньших размеров, принадлежащих к Классу II или III.
9. До выхода Белоруссии, Украины и Казахстана из состава СССР и начала переходного периода в российской экономике МПС принадлежала крупнейшая в мире сеть грузовых железных дорог (по показателю тонно-километров).
10. "Густота движения (перевозок)" определяется как (тонно-километры + пассажиро-километры)/длина железнодорожной линии в километрах.
11. Средняя дальность грузоперевозки (длина рейса) определяется как частное от деления показателя грузооборота в тонно-километрах тарифных на количество перевезенных грузов в тоннах.
12. Доля пассажирских перевозок измеряется как показатель пассажиро-километров/(пассажиро-километры + тонно-километры) в процентах.
13. См. карту Транссибирской железной дороги и её ответвлений по адресу: www.transsib.ru

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ГЛАВА 3.

Правительственная программа реформирования железных дорог в Российской Федерации

Правительство Российской Федерации со всей решительностью приступило к реализации программы регуляторного реформирования и структурной реформы железных дорог. Уже принятые указы и законы четко закладывают направление реформирования, одновременно оставляя возможности для корректировки избранного курса структурной реформы в свете опыта реализации реформ. Существенное внимание уделяется вопросу о том, как свести к минимуму риск срывов в экономике.

Двигателем программы реформирования были МПС совместно с Комиссией федерального правительства по делам железнодорожного транспорта[1], в которой председательствует вице-премьер Христенко. Комиссия состоит из старших представителей Министерства экономического развития и торговли, Министерства антимонопольной политики, Министерства транспорта и Министерства путей сообщения вместе с представителями независимых операторов железнодорожного транспорта и грузоотправителей. Детальную разработку программы реформ в основном возглавляли сами железные дороги.

Правительство сформулировало обоснование реформирования железных дорог[2], отметив, что, несмотря на внешнее благополучие, железные дороги столкнулись с рядом серьезных проблем, последствия которых станут очевидными в ближайшие 5-10 лет, если не принять соответствующих мер. Прежде всего, железной дороге необходимы капиталовложения для поддержания существующих основных средств (в размере более 700 млрд. Рублей). Вкладывать деньги мешают убытки железнодорожной системы в целом (7 млрд. рублей в 1999 г. по данным аудита, проведенного в соответствии с международными нормами учета), практика субсидирования убыточных пассажирских перевозок за счет прибыльных грузоперевозок, и отсутствие правового механизма и финансовых стимулов для инвестиций со стороны частного сектора. В последнее время из-за резкого падения уровня капиталовложений наблюдается нехватка локомотивов и вагонов в работоспособном состоянии. По мнению правительства, оно уже исчерпало потенциал повышения эффективности затрат через проведение административной реформы, и без структурных реформ для стимулирования эффективности существует опасность, что проблемы с удовлетворением спроса на железнодорожные перевозки ограничат рост экономики. Группа согласна с результатами этого анализа.

Реформы прошли достаточно длительный подготовительный период с целью повысить прозрачность финансовых потоков и установить стоимость активов в преддверии реструктурирования. Большая работа была проведена также по внедрению порядка тарифного регулирования, который останется в руках государственных институтов после создания ОАО "Российские железные дороги", с тем, чтобы управление железными дорогами перестало быть прямой функцией правительственного учреждения.

В основе выбранного страной подхода лежит отделение эксплуатации инфраструктуры железнодорожного транспорта (железнодорожные пути, сигнальное оборудование, электрооборудование и другие виды стационарного оборудования и механизмов, включая станции) от грузовых и пассажирских перевозок. Правительство стоит на том, чтобы инфраструктура была открыта новым частным перевозчикам, которые станут конкурировать с РЖД на основе не-дискриминационного доступа к инфраструктуре. Планом[3] предполагается создание конкуренции в области грузоперевозок, в первую очередь на основе конкуренции

между перевозчиками, использующими инфраструктуру РЖД, хотя в европейской части России не закрыта и перспектива конкуренции между интегрированными предприятиями (т.е., грузовыми с инфраструктурными). Предусматривается стимулирование быстрого роста количества грузовых вагонов и локомотивов, принадлежащих частным владельцам. Предполагается прекращение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет перевозок грузовых, в рамках перехода к новым порядкам по выполнению обязательств по общественному обслуживанию. Наконец, поднят вопрос об устранении тарифной дифференциации между внутренними и международными перевозками, направляющимися в порты или из портов и к пограничным переходам или от них.

Профессионалы подробно обсудили преимущества и недостатки подхода, охарактеризованного в Плане. Подход хорошо обоснован, как отправной пункт для работы и, по-видимому, для текущего этапа процесса реформ хорошо сформулирован.

Вставка 3.1. **Краткий перечень законодательных актов и постановлений исполнительной власти**

Федеральным законом № 153 от 25 августа **1995** года "*О федеральной железнодорожной сети*" заложены правовые основы организации отрасли и правовые взаимоотношения между различными учреждениями и организациями до 2003 года.

В Указе № 426 от 28 апреля **1997 года** Президента Российской Федерации "*Об основных положениях структурных реформ в области естественных монополий*" указаны задачи, включающие повышение эффективности работы железнодорожного транспорта, снижение издержек транспорта, стимулирование конкуренции на железнодорожном транспорте и повышение качества услуг для клиентов железных дорог.

В Постановлении № 448 от 15 мая **1998 года** Правительства Российской Федерации "*О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта*" указаны задачи, которые включают снижение издержек железнодорожного транспорта, стимулирование конкуренции в определенных видах железнодорожных перевозок, обеспечение доступа к железнодорожной инфраструктуре пользователям независимо от формы собственности, прекращение практики перекрестного субсидирования и финансирования потребностей в коммунальном обслуживании из государственных бюджетов разных уровней, включая государственный надзор над установлением тарифов и повышение прозрачности финансовых потоков в железнодорожной отрасли.

Постановлением № 384 от 18 мая **2001 года** Правительства Российской Федерации "*Программа структурных реформ на железнодорожном транспорте*" определена программа реструктурирования на период с 2001 по 2010 годы, которая разбивается на три этапа.

Постановлением № 283 от 6 мая **2003** года Правительства Российской Федерации "*Об одобрении плана реализации программы структурных реформ на железнодорожном транспорте на 2003-2005 годы*" предусмотрен график выполнения второго этапа реформ.

Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" вступил в силу 19 мая **2003 года**. Он закладывает новые правовые основы организации отрасли и правовых взаимоотношений между владельцами железнодорожных активов, грузоотправителями и государственными властями. Концептуально этим законом железнодорожный транспорт разделяется на инфраструктурные услуги и железнодорожные перевозки и закладывается механизм правовых взаимоотношений между двумя частями. Закон обязывает правительство регулировать железнодорожный транспорт

Вставка 3.1. **Краткий перечень законодательных актов и постановлений исполнительной власти** (прод.)

для обеспечения баланса интересов государства, железной дороги и пользователей. Кроме того, в нем говорится, что регулирование обеспечит открытый доступ к железнодорожной инфраструктуре. Новые грузоотправители обязаны владеть вагонами и локомотивами или арендовать локомотивы; (в законе нет положений об "уполномоченных кандидатах", которые имеются в ЕС*), а также иметь лицензию Министерства и контракт на использование железнодорожной инфраструктуры.

Федеральный **Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации** также вступил в силу 19 мая **2003 года**. В нем более детально, чем в федеральном законе "О железнодорожном транспорте" определяются хозяйственные модели и правовые взаимоотношения, связанные с оказанием услуг в области железнодорожных перевозок.

Инвентаризация имущества железнодорожного транспорта была завершена 30 июня **2003** года и зарегистрирована Госкомимуществом, с балансовой стоимостью активов железной дороги в 1,5 триллиона рублей. Эти активы (что соответствует приблизительно 50 миллиардам Евро) были переданы РЖД от МПС в силу подписанного РЖД, МПС и Министерством имущественных отношений Российской Федерации 30-го сентября **2003** года **Сводного передаточного акта**.

Постановление № 585 Правительства Российской Федерации **"О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги"** вышло 18 сентября 2003 года

Постановление № 703 Правительства Российской Федерации об **Утверждении правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования** от 20-го ноября 2003 года определяет порядок и условия взаимодействия между железнодорожными перевозчиками и владелцем железнодорожной инфраструктуры (РЖД) в условиях отсутствия ограничений её пропускной способности. Постановлением определены примерная форма договора по оказанию услуг по использованию инфраструктуры и требования по обеспечению равных условий для всех перевозчиков, а также ограничено право владельца инфраструктуры обуславливать оказание перевозчику услуг по использованию инфраструтуры объязятельным оказанием других дополнтительных услуг.

Постановлением № 710 Правительства Российской Федерации от 25-го ноября 2003 года утверждены **правила недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре**. Оно определяет общие принципы недискриминационного доступа к инфраструктуре и приоритетность железнодорожных операций в условиях огранниченной пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, а также указывает, что в рамках перевозок одной очередности рассмотение и согласовние запросов по оказанию услуг по использованию инфраструктуры должен осуществляться по мере их поступления, в соответствии с реестром запросов, который ведется владельцем инфраструктуры. Постановлением определены федеральный антимонопольный орган и суд в качестве органов для рассмотрения жалоб по вопросам предоставления перевозчикам доступа к инфраструктуре.

* Грузоотправители, покупающие поездные маршруты напрямую у управляющего инфраструктурой и самостоятельно нанимающие ж/д оператора для использования зарезервированных за ними мощностей.

В соответствии с Указом № 384 2001 г. ранее принятое законодательство становится трёхэтапной программой реформ и закладывает следующие цели:

- Стабилизация качества железнодорожных перевозок и соблюдения норм безопасности;
- Сохранение единого экономического пространства на всей территории Российской Федерации и обеспечение развития национальной экономики;
- Обеспечение координации и целостности транспортной системы в национальных рамках;
- Снижение издержек железнодорожной системы;
- Удовлетворение растущего спроса на транспортные перевозки.

Ключевым шагом на первом из трех этапов реформирования, указанных в плане, является создание ОАО "Российские железные дороги", к которому от Министерства путей сообщения переходит управление оперативной деятельностью железных дорог. Подготовительная правовая работа завершилась в мае 2003 г.; ее результатом стало установление стоимости активов и их распределение. После принятия Постановления федерального правительства в июле 2003 г. о создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги" (РЖД) и утверждения Устава общества 18-го сентября (Постановление Правительства № 585), 23 сентября 2003 года ОАО РЖД прошло государственную регистрацию юридического лица и начало хозяйственную деятельность 1-го октября 2003 года. "Российские железные дороги" полностью принадлежат государству, сохраняя за собою всю железнодорожную инфраструктуру, которой прежде владело Министерство, и обеспечивая централизованный надзор за диспетчерским управлением движения поездов.

Другие основные аспекты первого этапа плана:

- Постепенное прекращение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузоперевозок;
- Постепенное устранение дифференциации между тарифами импортных/экспортных перевозок и тарифами внутренних грузовых перевозок;
- Совершенствование тарифной политики;
- Развитие конкуренции в грузовых железнодорожных перевозках, материально-техническом обслуживании подвижного состава и обеспечении пассажирских перевозок;
- Обеспечение недискриминационного доступа к федеральной железнодорожной инфраструктуре для независимых компаний пассажирских и грузовых перевозок и для независимых владельцев подвижного состава;
- Отделение непрофильных социальных учреждений (например, школ и больниц) от железных дорог, чтобы снизить затраты;
- Совершенствование финансовых стимулов и гарантий социального обеспечения для железнодорожников.

Для выполнения одних задач сделано больше, для выполнения других меньше; в любом случае предстоит еще немало работы.

В ходе второго этапа реформ, который запланирован на 2003-2005 гг., предусматривается передача финансирования убыточных пассажирских перевозок и расходов железных дорог, связанных с обеспечением обороноспособности страны, в федеральный, региональные и муниципальные бюджеты. Грузоперевозки не будут отделяться от управления инфраструктурой в рамках РЖД, однако предусматривается, что независимые железнодорожные операторы и грузоотправители станут владеть половиной вагонного парка и некоторым количеством локомотивов. Для пригородных пассажирских перевозок, некоторых видов междугородных перевозок, обслуживания подвижного состава и строительства

рельсовых путей, транзитных грузовых операций, интермодальных операций, перевозки рефрижераторных контейнеров и ряда других направлений деятельности в рамках холдинговой компании "Российские железные дороги" будет создан ряд дочерних предприятий. В ходе третьего этапа реформ, начиная с 2006 г., эти дочерние предприятия можно будет приватизировать. Кроме того, можно рассмотреть на этом этапе возможность создания дочернего предприятия грузоперевозок, полностью принадлежащего "Российским железным дорогам".

В ходе третьего этапа реформ, на период 2006-2010 гг., предусмотрено постепенное развитие конкуренции. Главной целью является поощрение конкуренции в грузовых и дальних пассажирских перевозках, также как и в случае некоторых пригородных пассажирских перевозок, и развитие конкуренции в сфере материально-технического обслуживания подвижного состава. По поставленной цели больше 60% грузовых вагонов должно находиться в независимой (от РЖД) собственности, и растущая доля локомотивов - в частной собственности. Инвестиции намечено привлекать в виде займов, выпуска ценных бумаг и продажи акций некоторых дочерних компаний РЖД. Нужна подготовительная работа для направления конкуренции в правильное русло - как со стороны инфраструктурной деятельности, так и со стороны перевозочной деятельности.

Распоряжением № 283 в мае 2003 г. устанавливается текущая законодательная программа:

1. Первой и основной задачей являлось учреждение "Российских железных дорог" в качестве **акционерного общества**, что и свершилось 1 октября 2003 г.
2. Распоряжение о мерах по стимулированию **конкуренции** запаздывает (было запланировано на май 2003 г.), но указ по **Нормам недискриминационного доступа к инфраструктуре** вышел в ноябре 2003г. Отчет Комиссии по железным дорогам при федеральном правительстве, посвященный совершенствованию организационных, правовых и хозяйственных механизмов стимулирования конкуренции, а также увеличению доли подвижного состава, владельцы которого не входят в состав "Российских железных дорог", было запланировано на ноябрь 2003г.
3. В декабре 2003 года Комиссия должна была сформулировать предложения по совершенствованию **тарифного регулирования**, включая сведение к минимуму барьеров, препятствующих выходу на рынок новых грузоперевозчиков. Как явствует из приведенного ниже анализа, влияние Тарифной сетки 10-01 от августа 2003 года четко направлено на поощрение частных инвестиций в приобретение локомотивов и вагонов для независимых ведомственных перевозок. Но её влияние по отношению к стимулированию выхода на рынок новых общих грузоперевозчиков не так ясно. По всей вероятности, в течение следующих лет необходимо будет совершенствовать тарифную сетку по ходу выяснения ее влияния на частных операторов второго рода и более ясного определения целей конкурентной политики.
4. На начало 2004 года намечено принятие федерального закона **о бухгалтерском учете.** Закон потребует фиксировать доходы, затраты и финансовые результаты по направлениям хозяйственной деятельности. Как повсеместно убедились на своем опыте страны-члены ОЭСР, учет по направлениям хозяйственной деятельности в соответствии с нормами МФСО важен для управления железными дорогами, их регулирования и разработки соответствующей политики. Более того, счета, составленные в соответствии с принятыми международными (МФСО) нормами будут обязательны для удовлетворения Распоряжений Комиссии касательно ясности и прозрачности счетов железных дорог. РЖД планирует выпустить финансовые отчеты по направлениям хозяйственной деятельности в первый же год своей производственной деятельности.

5. В марте 2004 года Комиссия должна отчитаться по эффективности системы **финансовой отчетности**, принятой "Российскими железными дорогами". Группа отмечает, что результаты работы, проделанной для МПС фирмой "Делойт и Туш", могут оказаться полезными при составлении этого отчета.

Примечания

1. Комиссия создала две целевые группы - по тарифам и конкуренции; первая вырабатывает рекомендации по пересмотру действующих тарифных схем, а вторая - по реформированию методик установления сборов.
2. Первоочередные задачи реструктурирования железнодорожной отрасли, МПС, ноябрь 2002 г.
3. Распоряжение российского правительства № 384 от 18 мая 2001 г. "Программа структурного реформирования ж/д транспорта." В настоящем докладе данное Распоряжение будет называться "План".

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ГЛАВА 4.

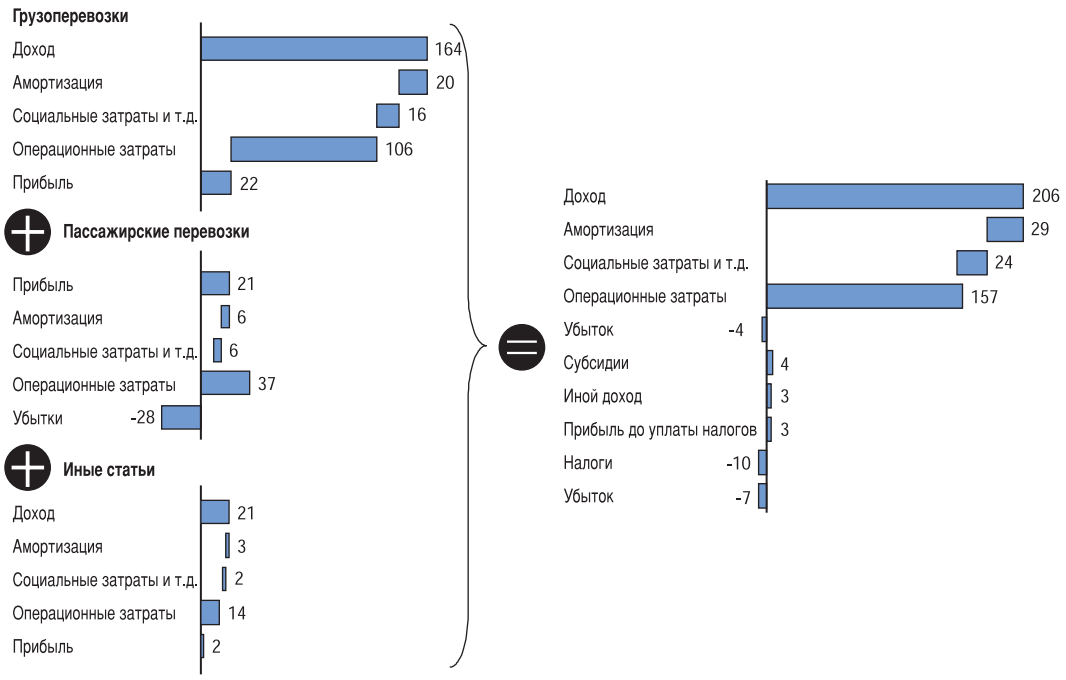
Ключевые регуляторные задачи

4.1. Учет

В программе реформ обоснованно подчеркивается необходимость ведения адекватных и прозрачных счетов для различных направлений деятельности железнодорожной отрасли, и в совершенствовании счетов национальных железных дорог уже сделаны первые шаги. На данное время доходы и расходы разнесены по разным счетам грузоперевозок, междугородних пассажирских перевозок, пригородных пассажирских перевозок и видов деятельности, не связанных с перевозками. В течение последних трех лет применяется финансовое планирование на основе бюджетов по видам деятельности. Накапливание задолженностей из-за несвоевременной оплаты находится под контролем.

Как правило, продолжают применяться российские стандарты бухгалтерского учета. В 1999 году фирма "Артур Андерсен"[1] проверила финансовые показатели работы железных дорог в соответствии с нормами МСФО. По результатам проверки обнаружился убыток в размере 7 миллиардов рублей, хотя российские нормы учета дали прибыль в размере 26 миллиардов рублей. Самым существенным расхождением между двумя системами бухгалтерского учета стала сумма в 24 миллиарда рублей, охарактеризованная фирмой "Артур Андерсен" как затраты на социальные нужды (см. рисунок 4.1). Сводный баланс расходов и доходов МПС эту сумму не отражал, но она учитывалась в остальных бухгалтерских счетах МПС.

Рисунок 4.1. **Результаты финансовой деятельности за 1999 г. по нормам МСФО**



Источник: "Артур Андерсен", ссылка в отчете "Справочные материалы по программе структурных реформ на ж/д транспорте", "МакКинзи", М., май 2001.

РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ - ISBN 92-821-2313-8 - © ECMT 2004

Очень важно полностью перейти на международные нормы бухгалтерского учета, используя их в оперативной деятельности, и привлечь независимых внешних консультантов к проверке счетов акционерного общества РЖД. Это важно в рамках переговоров между компанией и правительством относительно финансирования социальных услуг из бюджетов различных уровней и для обеспечения прозрачного механизма, с помощью которого частная фирма может выходить на рынок железнодорожных перевозок в конкуренции с "Российскими железными дорогами" или в сотрудничестве с ними. Кроме того, переход на нормы МСФО заложит основы для эффективного экономического регулирования платы за доступ к инфраструктуре и тарифов грузоперевозок и пассажирских перевозок.

Вопрос о прозрачных нормах бухгалтерского учета, отвечающих нормам МСФО, обсуждался в докладе фирмы "Делойт и Туш", составленном для МПС[2]. Впоследствии, МПС взяло на вооружение детальную систему управления учетными данными (SAP): на текущем этапе РЖД важно оперативно перейти на управление по направлениям производственной деятельности на данной основе, с тем чтобы поддержать организацию, определенную в Плане. По состоянию на конец 2003 года РЖД опубликует отчет, который включает данные по стандартам IAS на добровольной основе (так как закон[3] пока не требует этого). Было бы желательно включение в опубликованные балансы РЖД также и финансовых отчетов по отдельным видам деятельности.

Если мы хотим обеспечить недискриминационный доступ к железнодорожной инфраструктуре для новых операторов, как и предусматривается в программе реформ, то в РЖД необходимо вести отдельные счета для инфраструктуры и для каждого типа железнодорожной деятельности. Это предусматривается Федеральным законом № 27 от 27 февраля 2003 "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта". Министерством путей сообщения была разработана система классификации для учета доходов и издержек по направлениям хозяйственной деятельности, которая задействована в РЖД с 13-го октября 2003 года. Опыт разработки законодательства ЕС демонстрирует необходимость публикации балансовых отчетов, а также счетов прибыли и убытков[4] отдельно для инфраструктуры и для видов железнодорожных перевозок.

В процессе предоставления услуг железнодорожного сообщения распределение затрат не всегда является легкой задачей - ведь многие затраты понесены совместно. Например, нелегко распределить затраты на инфраструктуру между пассажирскими и грузовыми поездами, которые пользуются одной и той же железнодорожной линией. Концепция и величина затрат плохо понимается на большинстве европейских железных дорог, а может и на всех европейских железных дорогах. Даже в Великобритании, где реструктурирование пошло дальше, чем в других странах, "Рейлтрек" проявил очень слабое понимание своих затрат, как впрочем и своих активов (см. приложение, посвященное опыту Великобритании).

В России основной для распределения многих затрат служит распределение затрат на рабочую силу. В других странах для более точного распределения затрат разработаны различные учетные нормы, а также экономические и технические модели. Самый богатый опыт в этом отношении накопила Северная Америка. Хотя эти модели неизбежно носят несколько произвольный характер, они достаточны для удовлетворения потребностей на переговорах между частными грузоперевозчиками и для проведения анализа регуляторным агентством США (Управление наземного транспорта - STB); и потребностей судебных органов при рассмотрении дел, в рамках которых компании оспаривают плату за доступ к рельсовым путям. Многие из используемых инструментов разработаны внешними консультативными компаниями и предлагаются на коммерческой основе для использования другими железными дорогами. "Российским железным дорогам" и регуляторным органам необходимо

разработать свои собственные технические модели или адаптировать модели, предлагаемые на рынке, для более точного определения и отнесения затрат на себестоимость. Это будет полезно для предотвращения дискриминации в отношении платы за пользование федеральной железнодорожной инфраструктурой "Российскими железными дорогами" и другими железнодорожными операторами, а также для определения тарифов, причитающихся с грузоотправителей в том случае, когда их товары перевозятся в их собственных вагонах, а не подвижным составом, который принадлежит "Российским железным дорогам". Еще важнее то, что этот подход поможет структурировать плату за использование инфраструктуры и обеспечить положение, при котором решения железнодорожных операторов при выборе локомотивов, конструкции вагонов и т.д. не приведут к чрезмерному износу рельсовых путей.

Для достижения целей программы реформ по стимулированию конкуренции важно предоставлять имеющуюся информацию, а с течением времени и более точную информацию по структуре себестоимости грузоотправителям и потенциально новым железнодорожным операторам; причем такая информация должна быть достаточно детальной, чтобы предоставить возможность разрабатывать планы развития предприятия. (Многие железные дороги и регулирующие учреждения предоставляют такие данные за умеренную плату, которая позволяет покрывать издержки ее сбора, как, например, данные, предоставляемые Ассоциацией американских железных дорог - см. подробнее в Разделе 4.3 *Дискриминация на практике*).

4.2. Политика в сфере конкуренции и цели реформы грузоперевозок

Основными целями программы реформ является повышение эффективности работы железных дорог, снижение затрат и повышение качества обслуживания. Существует два направления для достижения этих целей - реформирование существующей тарифной системы и стимулирование конкуренции на железной дороге. Конкуренция в сфере услуг, не связанных собственно с перевозками, например, в области производства и обслуживания подвижного состава, создается в рамках отчуждения соответствующих предприятий. Кроме того, предусматривается конкуренция в области железнодорожных перевозок. Первоначальный подход базируется на отделении управления инфраструктурой от эксплуатации поездов, а новые железнодорожные операторы получают приглашение эксплуатировать поезда с использованием инфраструктуры "Российских железных дорог". РЖД станет собственником инфраструктуры, эксплуатирующим большую часть грузовых поездов, а пассажирские перевозки будут осуществляться дочерними предприятиями, которые могут в конце концов передаваться на баланс регионального или местного органа власти, а то и приватизироваться. В программе реформ предусматривается и возможность создания конкуренции между вертикально интегрированными железными дорогами.

4.2.1. Регуляторные механизмы, закладывающие первоначальный подход к конкуренции

Какая бы структура ни была выбрана для железных дорог, их работу необходимо регулировать, отчасти для того, чтобы обеспечить развитие конкуренции (что особенно важно, учитывая высокую долю рынка перевозок, которая в настоящее время принадлежит железным дорогам сравнительно с другими видами транспорта), а отчасти для того, чтобы обеспечить общую эффективность работы самой железной дороги. Требуемые механизмы регулирования зависят от выбранной структуры отрасли, особенно от взаимоотношений между организацией, отвечающей за управление инфраструктурой, и организацией, отвечающей за грузоперевозки.

Первоначальная структура отрасли, зафиксированная в Плане, предусматривает появление новых перевозчиков, конкурирующих с вертикально интегрированным РЖД, который, как отмечено выше, безусловно, станет и крупнейшим грузоперевозчиком, и инфраструктурным монополистом. Эта структура потребует серьезного и действенного регулирования, если мы хотим, чтобы результатом ее создания стало нечто большее, чем просто появление ряда специализированных перевозчиков, каждый из которых займет свою нишу в грузоперевозках, или привлечение частных инвестиций в вагоны и (возможно) в локомотивы.

Проводя структурные реформы, правительство, учитывая нехватку вагонов в стране, среди всего прочего, в первую очередь, стремится убедить крупные промышленные предприятия, которые пользуются услугами железной дороги, создавать свой собственный вагонный парк. Нехватка вагонов стала результатом недостаточных капиталовложений в создание и обслуживание подвижного состава в 90-их годах. Возраст грузовых вагонов в среднем составляет 19,5 лет и быстро растет по мере ухудшения состояния национального парка. С тревожной быстротой устаревает и локомотивный парк (см. таблицу 4.1). Таким образом, правительство надеется переложить на железнодорожных операторов, перевозчиков или инвесторов, в настоящее время не входящих в состав железнодорожной отрасли, затраты на финансирование подвижного состава. По мнению правительства, эти промышленные клиенты лучше способны оценить риски инвестиций в вагоны, прежде всего специализированные, так как лучше знают рынки своей продукции, чем железные дороги. В ответ железная дорога ввела новые тарифные прейскуранты для операторов, владеющих собственными вагонами или вагонами и локомотивами. Новые владельцы постараются обеспечить себя собственными вагонами в нужном количестве и соответствующего качества и, осуществляя значительный объем перевозок, повысить уровень использования частных вагонов гораздо значительнее, чем это сможет сделать РЖД. Новые тарифы, принятые в августе 2003 года, способны обеспечить финансовые стимулы к использованию промышленными предприятиями маршрутных поездов для перевозки своих грузов, а также стимулы для их транспортных компаний, чтобы, помимо и сверх собственной заинтересованности в контроле за подачей подвижного состава, маршрутными поездами пользовались другие грузоотправители.

Таблица 4.1. **Возраст локомотивов**

Возраст (лет)	Электровозы (%)		Тепловозы (%)	
	1995	2001	1995	2001
1< 5	3	1	5	1
6< 10	13	3	23	6
11< 15	20	14	20	27
16< 20	15	23	21	24
21< 25	16	19	18	21
26< 30	12	18	8	15
>30	21	22	5	6

Источник: "Транспорт и связь", 2001 г., Российское статистическое агентство.

Важно понимать, что "конкуренция" со стороны крупных компаний, заинтересованных прежде всего в доставке собственных грузов, может сильнее мотивироваться стимулами в структуре тарифов, чем желанием соперничать с РЖД: этот вид конкуренции будет иным, чем приход "общих" транспортных кампаний, которые могут конкурировать с РЖД за доставку всех товаров на всей железнодорожной сети. Это, однако, могло бы стать отправным моментом для того, чтобы клиенты железнодорожного транспорта инвестировали капитал в его активы, начинали внедрять собственные транспортные операции и в конечном счете

предлагать услуги другим клиентам в качестве общего перевозчика, конкурирующего с РЖД.

Выход на рынок новых железнодорожных операторов, предоставляющих услуги общего пользования, предусматривается Законом "О железнодорожном транспорте". Перевозчики общего пользования обязаны получить лицензию у Министерства путей сообщения (или у его преемника), заключить договор с РЖД на пользование общенациональной железнодорожной инфраструктурой и владеть собственными локомотивами или арендовать их. Для получения лицензии необходимо представить бизнес-план и подтвердить наличие обученного персонала, который необходим для эксплуатации поездов. Машинистам поезда отдельно выдается разрешение на маршрут. На настоящий момент в соответствии с федеральным законом, вступившим в силу 19 мая 2003 г.[5], выдано две лицензии. Оба предприятия, заявки которых были удовлетворены ("Линкойл" эксплуатирует поезда между НПЗ возле Ст. Петербурга и Эстонией и "Русский мир"), перевозят нефтепродукты; впрочем, они получили лицензии, позволяющие им перевозить любые виды грузов. По состоянию на ноябрь 2003 года девять перевозчиков смогли получить лицензии. Лицензированные железнодорожные операторы вправе устанавливать собственные тарифы на перевозки по договоренности с клиентами.

Вставка 4.1. **Примеры независимых железнодорожных операторов на стальных и нефтяных рынках**

Группа "Северстальтранс" - это конгломерат 19 транспортных, логистических и торговых компаний, принадлежащих "Северстали", крупнейшему производителю стали в России, и Мореллу, российской оффшорной инвестиционной компании. Три компании в группе управляют железнодорожными перевозками: "Северстальтранс", "Севтехнотранс" и "БалтТрансСервис", другие компании группы занимаются портовыми операциями и одна производит дизельные локомотивы. "Северстальтранс" обеспечивает грузоперевозки внутри страны, главным образом перепродавая услуги РЖД. Почти две трети его доходов приходятся на доставку стали с заводов "Северстали", но он также осуществляет перевозки продукции других сталелитейных компаний и производителей древесины. Компания также арендует и эксплуатирует железнодорожные вагоны для "Северстали" и поставляет уголь и другие товары. "Севтехнотранс" управляет грузоперевозками в России и перевалкой в российских портах. Он также финансирует, берет и сдает в аренду железнодорожные цистерны. "БалтТрансСервис" управляет маршрутными поездами для перевозки сырой нефти и нефтепродуктов от нефтеперерабатывающих заводов и трубопроводных терминалов внутри страны к портам Балтийского, Белого и Черного морей. Он эксплуатирует поезда, владея 2100 цистернами и арендуя у РЖД 7300 цистерн. Компания имеет также около 600 полувагонов, которые сдает в аренду другим операторам. В 2002 году она обеспечила доставку 17 миллионов тонн нефти и нефтепродуктов.

"Русский мир" и "СФАТ", дочерние компании нефтяного концерна, владеют примерно 13000 железнодорожных цистерн. "Русский мир" - располагающий лицензией оператора железнодорожного транспорта, пока лишь сдает вагоны в аренду. Еще одна дочерняя компания нефтяного концерна, "Линкойл", эксплуатирует около 4 000 железнодорожных цистерн. Одна из ведущих нефтяных компаний "Юкос" использует 19 000 цистерн, из которых 6 000 арендует у "Русского мира", а "Лукойл" располагает 5 000 цистерн.

В соответствии с законом, при наличии свободных мощностей железнодорожной инфраструктуры владельцам лицензий гарантируется доступ к инфраструктуре. С другой стороны, на сегодняшний день порядок определения наличия свободных мощностей и требований к

ним все ещё не опробован. Постановление 701 определяет нормы недискриминационного доступа к инфраструктуре и определяет приоритетность железнодорожных операций в условиях огранниченной пропускной способности железнодорожной инфраструктуры. Данная приоритетность соответствует стандартной европейской практике, и наивысшее преимущество будет представляться международным перевозкам и скорым пассажирским поездам, а низший уровень - внутренним грузовым перевозкам: Поскольку российская система весьма отличается от Западной Европы (см. рис. 26 и 27), было бы обоснованным намерение регулирующих инстанций тщательно продумать этот подход с точки зрения его устойчивости. В настоящее время объем перевозок по сети МПС немногим больше 50% от уровня 1988 г., так что проблемы с мощностями на железной дороге, вероятно, не являются неразрешимыми. Особую важность для развития конкуренции будут представлять механизмы доступа не к рельсовому пути, а к другим объектам инфраструктуры, и в частности, к станциям, грузовым и сортировочным дворам.

Европейский Союз находится в процессе создания совершенно новых рамок для обычного государственного регулирования своих железных дорог. Цель состоит в том, чтобы стимулировать образование интегрированного европейского региона железных дорог, где трансграничные услуги могут предлагаться под ответственность единственного оператора. Это существенно, если железные дороги намерены предлагать качество обслуживания, которого требует клиент в международных сообщениях. Имеется в виду, что государственные монополисты - национальные железнодорожные операторы будут уполномочены работать на территориях друг друга на единых условиях, определенных на европейском уровне. Этот процесс был с осмотрительностью начат в 1991 году Директивой 91/440/ЕЕС, которая предоставила права доступа и транзита по инфраструктуре государств-членов, чтобы международные группы железнодорожных компаний осуществляли международные грузовые и пассажирские перевозки. Директива открыла доступ к инфраструктуре также для всех международных комбинированных перевозок. Условия лицензирования железнодорожных предприятий и сборов за пользование инфраструктурой были впоследствии определены Директивами 95/18/ЕС и 95/19/ЕС.

Учитывая ограниченное воздействие этих мер на рынок, в 1998 году был представлен новый набор Директив, что привело к принятию 26 февраля 2001 года так называемого "инфраструктурного пакета". Его положения требовалось включить в национальное законодательство до 15 марта 2003 года. С этой даты железнодорожные предприятия, получившие в установленном порядке лицензию в одной стране, могут воспользоваться инфраструктурой других стран для осуществления международных грузовых перевозок. К инфраструктуре, открытой для доступа в соответствии с правилами, на первом этапе относятся только магистральные линии и доступ к портам и терминалам. С 2008 года будет обеспечен доступ ко всей сети. В "пакет" вошли три директивы: 2003/12/ЕС и 2003/13/ЕС, вносящие поправки в прежние директивы о структуре и развитии железных дорог и лицензировании железнодорожных предприятий, и 2003/14/ЕС - о распределении пропускной способности и сборах за пользование инфраструктурой. Наряду с регулированием международных сообщений, установленные организационные структуры и процедуры, а также рамки начисления сборов окажут серьезное влияние на национальные рынки железных дорог, а также на регулирование международных перевозок. Наиболее примечательно, что эти директивы требуют четко отделить управление инфраструктурой от провозной работы, а там, где инфраструктура интегрирована с перевозками, ключевые функции, в том числе распределение пропускной способности инфраструктуры, должны отойти к какому-либо независимому органу. Директивы требуют учреждения в каждой стране регулирующей инстанции и устанавливают правила начисления сборов за пользование инфраструктурой. Сборы должны основываться

на минимально эффективных издержках, причем допускаются повышенные ставки, когда правительство стремится возместить за систему в целом больше средств, чем указанные предельные издержки. Подробности приводятся в приложении E.

Возможностями, предоставленными инфраструктурным пакетом, воспользовался ряд вышедших на новый рынок перевозчиков: бельгийская компания DLC; HGK, RAG и Rail4Chem из Германии; Rail Traction Company из Италии; Shortlines из Нидерландов; и IKEA Rail из Швеции. Эти компании проявили способность предложить инновационные услуги на международных коридорах, побудив традиционные национальные предприятия железнодорожного транспорта реагировать на такое конкурентное давление. Они также показали, что есть возможность предложить более качественные услуги и конкурировать с автомобильными грузоперевозками. Новые директивы и правила намечается принять в начале 2004 года, что ускорит процесс открытия рынка грузовых перевозок и усиления конкуренции. Для руководства процессом гармонизации совместно с Европейским железнодорожным агентством будут также разработаны единые правила безопасности и технической совместимости.

Если мы хотим, чтобы заработал подход, указанный в Плане, необходимо предпринять ряд мер, чтобы обеспечить положение, при котором новым перевозчикам предлагаются стимулы для выхода на соответствующий рынок. Эти стимулы указаны ниже.

Ключевое требование заключается в том, что **доступ к инфраструктуре**[6] и плата за пользование инфраструктурой должны реализовываться в формах, позволяющих новым (как общим, так и специализированным) перевозчикам конкурировать с РЖД. Это означает, что в условиях предложенной временной структуры (когда РЖД является как основным перевозчиком, так и управляющим инфраструктуры), нормы доступа к инфраструктуре и нормы определения этой платы должны устанавливаться органом, не зависимым от РЖД.

Чтобы обеспечить понимание новыми компаниями, вышедшими на рынок, возможностей железнодорожной сети, в ЕС управляющие инфраструктурой обязаны обнародовать Отчет о состоянии железнодорожной сети, в котором содержится информация о технических параметрах и ограничениях сети, условиях доступа к сети и нормах распределения мощностей, включая структуру тарифов и нормы, определяющие приоритетные права на использование рельсового пути в случае противоречивых требований к мощности. Аналогичное требование можно предъявить и к РЖД.

Сборы за пользование инфраструктурой должны быть свободны от дискриминации между различными железнодорожными перевозчиками, которые предоставляют однотипные услуги в аналогичной части рынка (такое требование предъявляется к государствам-членам ЕС). Однако недискриминационного подхода к формированию тарифов недостаточно для извлечения из конкуренции полных выгод (более высокие стандарты обслуживания, услуги, лучше отвечающие требованиям рынка, "больше стоимости за те же деньги"). Перевозчики должны иметь контроль над возможно большей частью своих издержек. Они должны свободно изыскивать более эффективные формы организации своих операций и источники поставок. Это означает, что они должны быть свободны в приобретении услуг помимо и сверх доступа к основным активам. Диапазон возможностей, предусмотренный существующей тарифной системой в виде заключения отдельных контрактов с РЖД по ограниченному числу отдельно обозначенных услуг, может оказаться недостаточным для того, чтобы новые перевозчики обладали необходимым контролем над издержками.

Потребуется создание **органа экономического регулирования**, который будет стоять на страже общественных интересов, точнее, их экономической и коммерческой составляющей. Этот орган должен быть независимым от любого управляющего инфраструктурой или перевозчика в вопросах организационной структуры, финансов, правовой структуры и в

принятии решений. Это должно быть независимое правительственное ведомство, свободное от потенциального конфликта интересов, возможного в том случае, если оно будет отвечать и за регулирование цен, которые сами испытывают воздействие железнодорожных сборов (например, уголь) или сильно влияют на издержки железных дорог. Основная роль органа экономического регулирования в данной схеме будет заключаться в обеспечении справедливого доступа к инфраструктуре и надлежащего уровня платы за пользование инфраструктурой. Это чрезвычайно сложная задача, учитывая тот факт, что органы власти, как правило, преследуют цели, которые противоречат друг другу. Например, определяя, может ли железнодорожный оператор получить доступ к железнодорожной сети для определенного грузопотока, и устанавливая плату за доступ к инфраструктуре, регулирующему органу, возможно, придется не забывать о задачах правительства по сокращению субсидирования железных дорог (или увеличения платежей от них), по стимулированию спроса на железнодорожные перевозки, как грузов, так и пассажиров в конкуренции с другими видами транспорта, по стимулированию промышленного производства в определенных регионах страны и развития сети: удельный вес каждой из этих задач будет отражаться на нормах и правилах доступа к инфраструктуре.

Каждому перевозчику следует предоставить право обжалования решений в регуляторном органе, если, по мнению перевозчика, с ним несправедливо обошлись или он стал жертвой дискриминации. В частности, перевозчики могли бы оспаривать решения, принятые управляющим инфраструктурой, в связи с прозрачностью информации, процессом и результатом распределения мощностей, уровнем или структурой тарифов за пользование инфраструктурой, сертификацией безопасности, обеспечением выполнения норм и правил безопасности и отслеживанием их выполнения. Кроме того, регуляторному органу следует предоставить полномочия запрашивать соответствующую информацию от управляющего инфраструктурой, железнодорожных предприятий и любых соответствующих третьих сторон. Регуляторный орган может выступать в качестве арбитра при разборе жалоб и требовать принятия действий по ликвидации последствий неправомочных действий. Постановлением № 710 Правительства Российской Федерации от 25-го ноября 2003 года федеральный антимонопольный орган и суд определены в качестве органов для рассмотрения жалоб по вопросам предоставления перевозчикам доступа к инфраструктуре. Этот подход является правильным в рамках настоящего институционального усройства в России, но вместе с тем следует учесть, что Министерство по антимонопольной политике уже перегружено жалобами со всех секторов экономики и, скорее всего, возникнет необходимость в создании **специального регулирующего органа** для железных дорог, если мы хатим обеспечить развитие конкуренции в условиях, когда РЖД занимается как управлением железнодорожной инфраструктуры общего пользования, так и эксплуатацией поездов.

Регулятор должен будет тщательно надзирать за предоставлением перевозчикам **доступа к инфраструктуре**, в особенности пока РЖД остается объеденённым управляющим инфраструктурой и оператором поездов. Постановление № 710 определяет приоритетность железнодорожных операций в условиях огранниченной пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, а также указывает, что в рамках перевозок одной очередности рассмотение и согласовние запросов по оказанию услуг по использованию инфраструктуры должно осуществляться по мере их поступления. Однако, возникает вопрос - должна ли существующая схема ползования инфраструктурой приниматься как базовая при ограниченной пропускной способности, или же следует выбрать какие-то новые критерии, например, основанные на эффективности, для выбора более эффективных новых операторов и удаления других операторов. Постановление № 703 от 20-го ноября 2003 года, которое определяет порядок и условия взаимодействия между железнодорожными перевозчиками и владелцем железнодо-

рожной инфраструктуры (РЖД), применимо только к общим условиям отсутствия ограничений пропускной способности. Не вполне ясно, какие рамки должны применяться в случае, если новые операторы запросят доступ к инфраструктуре, который по мнению РЖД уже эксплуатируется с полной загрузкой пропускной способности. Этот пробел в правилах надо будет заполнить., Связанные с этим вопросы довольно сложны и секторный орган экономического регулирования был бы наиболее способным для их решения

Кроме того, органу экономического регулирования, возможно, понадобится принимать и **иные меры по снижению барьеров для выхода на рынок**, причем эти барьеры, по всей вероятности, будут значительными в случае существования железнодорожного предприятия, занимающего доминирующую позицию, как это и предусмотрено на первом этапе в предлагаемой схеме. Например, регулирующему органу, возможно:

- придется добиваться, чтобы новым потенциальным перевозчикам без веских оснований не отказывалось в праве приобретения в той или иной форме избыточного, бывшего в употреблении подвижного состава, принадлежащего РЖД, особенно если этот подвижной состав новому перевозчику необходим для определенного вида перевозок.
- придется вмешиваться и обеспечивать, чтобы новые потенциальные перевозчики могли нанимать машинистов локомотивов или обеспечивать подготовку новых машинистов, а также, чтобы они получали равный доступ к поездным маршрутам.
- придется оказывать помощь новым потенциальным железнодорожным операторам в обеспечении выполнения требований лицензий и требований безопасности.

Все **железнодорожные операторы должны получить лицензию**, что и требуется законом, который определяет МПС в качестве органа по выдаче лицензий. При любых институциональных изменениях лицензирование должно оставаться задачей государственного органа, а в идеале - регулирующего органа, потому что такая схема деятельности предоставит регулирующему органу полномочия по обеспечению соблюдения установленных им правил. В случае создания специального железнодорожного регулирующего органа лицензирование должно быть поручено этому органу.

Опыт ЕС доказывает, что **сертификаты безопасности** должны выдаваться **органом контроля безопасности**; который должен быть независим в вопросах организации, финансовых решений, правовой структуры и принятия решений от любого управляющего инфраструктурой или перевозчика. В сертификате безопасности указываются требования, которые должна соблюдать железнодорожная компания, чтобы обеспечить безопасность перевозок на своих маршрутах. Чтобы получить сертификат безопасности, компании придется выполнить правила, формулирующие технические и операционные требования к перевозкам по железной дороге, а также требования безопасности, относящиеся к персоналу, подвижному составу и внутренней организации предприятия. В частности, потребуется доказательство, что персонал, нанимаемый для эксплуатации поездов, обладает необходимым уровнем подготовки для выполнения правил перевозок, устанавливаемых управляющим инфраструктурой, а также уровнем подготовки для выполнения требований безопасности при движении поезда.

Для стимулирования конкуренции в рамках начального подхода приятого Планом, **управление инфраструктурой и перевозки следует разделить** в максимально возможной степени, так как это обеспечит большую прозрачность предоставления услуг и тарификации. В идеале это потребует полного, с юридической точки зрения, разделения инфраструктуры и эксплуатации поездов, потому, что даже если просто сохранить управление инфраструктурой и эксплуатацию поездов в рамках одной холдинговой компании, это может привести к дискриминации в пользу существующего предприятия[7]. Если будет принято решение не проводить

полного юридического разделения, следует предоставить управление инфраструктурой и перевозки в ведение разных отделов РЖД, каждого с собственным счетом прибыли и убытков, балансовым отчетом и руководящим составом. Это обеспечит прозрачность затрат, на основе которых рассчитываются тарифы, и снизит (хотя и не устранит окончательно) опасность того, что управление инфраструктурной частью "Российских железных дорог" будет находиться под влиянием коммерческих интересов грузоперевозок.

Создание регуляторного механизма для предлагаемой временной структуры представляет собой задачу огромной сложности для правительства. Для ее выполнения требуется учредить орган экономического регулирования и орган контроля безопасности. Двум регулирующим органам придется сотрудничать и, возможно, входить в состав одной и той же организации. Оба должны быть независимы от самой отрасли и, возможно, от правительства. (Они могут входить в состав существующего органа регулирования, однако оба потребуют от своих сотрудников профессиональных специальных знаний и навыков, включая знакомство с техническими вопросами железнодорожного транспорта, политическими и правовыми вопросами, а сотрудникам органа экономического регулирования необходимы и знания в области экономики и финансов). Они должны быть наделены соответствующими правовыми полномочиями для выполнения своих задач, включая и указанные выше. Для иллюстрации потенциального масштаба регуляторных задач можно привести следующие данные: на железных дорогах в Великобритании[8] в организации экономического регулирования[9] работают около 140 человек, а в организации контроля безопасности[10] - почти 300 человек, которые напрямую занимаются вопросами безопасности на железной дороге.

Поэтому, прежде чем взяться за выполнение основной задачи - создания регуляторной системы, способной регулировать предложенную структуру, группа считает необходимым дополнительное рассмотрение способов снижения регуляторного бремени, либо путем создания вертикально разделенной структуры без доминирования одного железнодорожного оператора, либо - путем разделения железной дороги по горизонтали и созданием вертикально интегрированных компаний, которые будут конкурировать друг с другом.

4.2.2. Горизонтальное разделение с созданием конкурирующих вертикально интегрированных железнодорожных операторов

Второй подход - конкуренция между вертикально интегрированными железными дорогами - как правило, предъявляет меньше требований к регуляторным органам. Если клиенты напрямую обслуживаются несколькими железнодорожными компаниями, или в случае, когда клиенты находятся недалеко от второй железнодорожной компании, которая способна создать конкуренцию перевозчику, обычно обслуживающему данный район, грузовые тарифы могут определяться конкуренцией, обычно не требуя вмешательства регуляторных органов. Кроме того, если существует определенный баланс между экономической властью каждой из компаний, компании способны добровольно договориться о том, чтобы каждая использовала рельсовые пути конкурента на договорных условиях доступа к инфраструктуре. Надо заметить, что создание конкурирующих вертикально интегрированных железных дорог не противоречит принципам сохранения государственной собственности на инфраструктуру: компании могут управлять своей инфраструктурой посредством долгосрочных концессионных договоров, вместо прямого владения ею. Опыт ряда стран, например Бразилии, Мексики, Аргентины показывает, что договор на концессию от 30 до 50 лет является достаточным стимулом для компании, чтобы вкладывать значительные инвестиции в инфраструктуру.

План предусматривает вариант создания в ходе третьего этапа структурных реформ конку-

рирующих между собой вертикально интегрированных железных дорог в "европейской части России". Вопрос конкуренции на железных дорогах напрямую связан с необходимостью в регулировании - т.е., насколько широким и комплексным должно быть регулирование, поэтому стоит рассмотреть примеры возможных методов создания такой конкуренции, соответствующим образом структурируя систему.

Вопросы структурирования системы играют важную роль в анализе слияний железных дорог в США, поэтому Федеральное управление железных дорог, Управление наземного транспорта и железные дороги обладают доступом к системным моделям, которые дают возможность связать каждую отгрузку (на основе соответствующей грузовой накладной) со станцией отправления и станцией назначения груза. Кроме того, в накладной содержится вся нужная информация, например, вес отгрузки, количество и тип вагонов, тип поезда, вид груза, тарифный класс и полученные доходы, информация по маршруту (если маршрут не очевиден), дата отгрузки и т.д., необходимая для анализа всех грузовых потоков на всех железнодорожных линиях в системе. Применение модели дает возможность определить воздействие предлагаемых слияний железных дорог на конкуренцию (что может снизить доступность альтернативных железных дорог для некоторых грузоотправителей). Применение такой модели в западной части России предоставило бы возможность проанализировать возможную степень конкуренции, если бы система была разделена на две (или несколько) конкурирующих между собой системы.

В России подобная модель сети не является общедоступной, поэтому при обсуждении конкурентной структуры железных дорог в западной части России необходимо ограничиться менее совершенной информацией. Пользуясь данными, представленными МПС в матрице "80 x 80 пункт отправления/пункт назначения", группа смогла построить приблизительную матрицу грузовых потоков между 17 региональными железными дорогами (см. Таблица 4.2). Исходя из данной матрицы, можно предположить, что грузовые потоки в России достаточно естественно делятся между "западной" (включая Калининград, Октябрьская, Москву, Юговосточный регион, Северный Кавказ, Поволжье, Куйбышев, Горький, Северный регион, Свердловск и Южный Урал) и "восточной" частями (Западная Сибирь, Красноярск, Восточную Сибирь, Забайкалье, Дальний Восток и Сахалин) (см. рисунок 2.1). Приблизительно 63% всех железнодорожных грузовых перевозок в России начинается и заканчивается в этой западной части, 26% начинается и заканчивается в восточном регионе, и лишь 11% начинается в одном регионе, а заканчивается в другом. Западный регион, на который приходится 63% тоннажа на 73% километров путей, имеет более высокие средние показатели густоты перевозок, чем на железных дорогах США, так что, повидимому, логично предположить, что регион способен поддерживать конкуренцию между железнодорожными линиями, как это делается в США.

Гурьев, Питтман и Шевякова[11] приводят один интересный пример из практики, применяемой в западной части России, который аналогичен указанному выше. Рассматриваемая ими система вводит конкуренцию "железнодорожная линия против железнодорожной линии" между двумя получившими франшизу железными дорогами на большинстве рынков в западном регионе, как явствует из Рисунка 4.2. Они дают понять, что предпочтительнее было бы иметь более двух конкурентов, но в отсутствие детальной модели транспортных потоков сочли неуместным высказывать предположения о том, как можно было бы структурировать большее число конкурентов. Эти две системы могут конкурировать за отправки на территории европейской части России либо на параллельных участках рельсовых путей, либо в пунктах общего пользования, например, в Челябинске, Самаре, Курске, Смоленске, Москве и Ст.Петербурге.

Две системы объединялись бы с европейской частью таким образом, чтобы предоставить

Таблица 4.2. **Совокупные грузопотоки между региональными железными дорогами МПС (тыс.тонн) в 2001**

Запад | Восток

Назначение	Россия	Калинин-градская	Октябрьская	Московская	Юго-Восточная	Северно-Кавказская	Приволжская	Куйбышевская	Горьков-ская	Северная	Свердлов-ская	Южно-Уральская	Западно-Сибирская	Красноярская Сибирская	Восточно-ская	Забайкаль-точная	Дальневос-	Сахалинская	Россия	Всего отправлено тонн
Отправление																				
Россия	**1 156 840**	8 896	142 259	134 825	75 086	89 740	28 112	35 130	48 140	60 564	115 982	80 637	146 094	47 370	35 979	28 781	76 655	2 591	1 156 840	
Калининградская	3 230	**2 584**	79	281	18	28	32	29	46	15	47	48	20	6	1	0	1	0	3 230	**–5 666**
Октябрьская	98 269	296	**56 687**	11 729	1 235	1 076	2 441	998	2 230	15 364	1 931	1 528	1 009	809	359	116	442	26	98 269	**–43 990**
Московская	93 751	642	8 676	**57 902**	3 617	1 855	1 071	1 280	2 327	2 277	3 453	4 888	3 827	518	430	239	701	70	93 751	**–41 074**
Юго-Восточная	85 355	411	3 117	13 662	**44 447**	8 039	1 432	2 047	1 465	1 575	1 348	5 123	1 233	890	276	97	205	5	85 355	40 908
Северно-Кавказская	58 872	55	1 447	4 045	2 438	**39 423**	4 664	1 254	1 122	1 581	1 032	529	623	268	121	109	180	18	58 872	**–30 868**
Приволжская	44 462	760	4 090	4 345	1 471	18 123	**10 234**	1 547	1 221	937	605	414	261	124	123	61	152	3	44 462	16 350
Куйбышевская	49 803	384	5 845	4 369	1 910	3 713	1 534	**12 164**	6 528	1 864	3 526	4 581	1 354	401	337	531	766	11	49 803	14 673
Горьковская	37 365	364	5 727	3 959	810	1 732	629	1 845	**14 106**	3 674	2 126	984	587	189	158	137	333	16	37 365	**–10 775**
Северная	69 228	421	21 621	9 134	1 823	1 809	833	1 079	2 882	**26 910**	1 462	695	230	82	70	56	115	5	69 228	8 664
Свердловская	110 561	565	10 382	5 322	936	3 557	771	2 636	7 291	2 496	**61 858**	5 798	3 902	623	1 505	575	2 343	13	110 561	**–5 421**
Южно-Уральская	106 673	1 289	3 008	5 954	1 477	4 268	3 491	8 331	5 106	1 114	26 544	**39 418**	1 904	469	497	346	3 444	19	106 673	26 036
Западно-Сибирская	222 110	893	18 887	10 685	14 057	4 517	778	1 306	2 495	2 276	10 162	15 651	**115 444**	9 231	1 980	1 326	12 285	132	222 110	76 016
Красноярская	62 624	170	1 751	2 204	624	971	108	421	1 034	372	1 023	544	10 680	**28 767**	6 778	2 620	4 505	56	62 624	15 254
Восточно-Сибирская	52 432	63	692	371	72	567	68	100	143	73	380	106	4 489	4 288	**21 984**	4 969	13 998	72	52 432	372
Забайкальская	24 507	1	46	260	35	34	6	17	40	20	132	29	81	521	466	**15 998**	6 823	7	24 507	**–4 274**
Дальневосточная	35 653	1	213	590	126	62	27	76	130	29	339	308	450	188	895	1 601	**30 337**	303	35 653	**–41 002**
Сахалинская	1 946	0	7	31	3	3	0	1	2	0	7	3	10	1	2	3	34	**1 837**	1 946	**–645**
Россия	1 156 840	8 896	142 259	134 825	75 086	89 740	28 112	35 130	48 140	60 564	115 982	80 637	146 094	47 370	35 979	28 781	76 655	2 591	**1 156 840**	

Запад к Западу	723 368	63%
Запад к Востоку	34 341	3%
Восток к Западу	96 142	8%
Восток к Востоку	303 161	26%
	1 157 012	100%

Источник: МПС

возможность любой из систем получать тоннаж, идущий из-за границы, и могли бы конкурировать за доставку грузопотоков из восточной части страны в европейскую часть России (судя по данным Таблицы 4.2., тоннаж грузопотоков, в основном угля и нефтепродуктов, идущих в западном направлении, почти в 3 раза превышает аналогичные показатели грузопотока, идущего в восточном направлении). Подобная система сняла бы остроту проблемы регулирования монопольного ценообразования и вопроса о регулировании платы за доступ к инфраструктуре в восточной части страны. Более того, при желании (а если плата за доступ к инфраструктуре будет не дискриминационной, они, безусловно, такое желание изъявят) конкурирующие перевозчики с запада России могли бы приобретать доступ к инфраструктуре в восточном регионе и расширять область конкуренции вплоть до Тихоокеанского побережья России.

Гурьев, Питтман и Шевякова предлагают создание конкурирующих перевозчиков в западной части страны через предоставление эксклюзивных концессий. Это создало бы конкуренцию за рынок (конкуренцию за концессии), что привело бы к конкуренции на рынке грузовых перевозок. К тому же этот вариант имеет дополнительное преимущество - предоставляет механизм для введения конкуренции между вертикально интегрированными компаниями без изменения действующего закона, который на данное время запрещает разделение основных фондов ОАО РЖД. Как указано в их отчете, существует достаточно значительный и успешный опыт предоставления концессий железным дорогам Как показывает их материал, успешным был опыт подобной передачи железных дорог в концессию в Мексике, Бразилии и Аргентине. Их опыт подсказывает, что для концессионного соглашения 30 или 50 лет - достаточный срок, чтобы поощрить частные компании осуществлять весомые инвестиции в инфраструктуру.

Рисунок 4.2. **Две конкурирующих вертикально интегрированных компании грузоперевозок для западной части России**

Источник: Гурьев, Питтман и Шевякова, "Предложение по структурному реформированию железной дороги в России", 2003 г.

Более простой пример указан в Диаграмме 4.3., в которой существующие 17 региональных железных дорог перегруппированы в 7 новых железных дорог (всего 9, включая Калининград и Сахалин). Прокладка двух коротких участков с Северного в Горький обеспечила бы для новой Северной-Центральной железной дороги прямую связь с Октябрьской железной дорогой и ее портами. Подобная простая перегруппировка предоставила бы почти всем грузам с востока конкурентный доступ в Москву и Ст. Петербург и конкурентные маршруты для экспортных и импортных перевозок, а также для перевозок по Транссибирской железной дороге. Даже такой уровень конкуренции вполне мог бы снизить потребность в регулировании грузовых тарифов на перевозки в восточную часть страны и из нее.

Безусловно, ни один из этих примеров нельзя рассматривать как окончательный вариант, так как они не основываются на исчерпывающей информации. На самом деле примеры предназначены для того, чтобы очертить подходы, которые заслуживают рассмотрения, и лучше раньше, чем позже-по мере развития аналитической базы для последующих этапов реформы. Можно предусмотреть диапазон промежуточных перекомбинированных вариантов существующих региональных железных дорог, что обеспечит конкуренцию между несколькими вертикально интегрированными железными дорогами, и желательно не двумя, а несколькими.

Рисунок 4.3. **Можно ли реорганизовать региональные железные дороги таким образом, чтобы обеспечить набор интегрированных конкурентов и открытый доступ грузо-перевозчиков к инфраструктуре?**

Источник: Louis S. Thompson, Всемирный Банк.

4.2.3. Выбор подхода к конкуренции

Первоначальный подход к внедрению конкуренции, изложенный в Плане и предоставляющий право доступа к инфтаструктуре новым перевозчикам, конкурирующим с вертикально интегрированными "Российскими железными дорогами", предъявит высокие требования к регулирующим органам, если мы не просто стремимся к появлению нескольких специализированных операторов, каждый из которых занимает свою нишу на рынке. Структура отрасли концентрирует экономическую власть в руках "Российских железных дорог", которые останутся и безусловно крупнейшим перевозчиком, и инфраструктурным монополистом. Регулирование должно осуществляться таким образом, чтобы ограничивать

применение этой власти. Может потребоваться предоставление льгот или хотя бы определенная гибкость в тарифах за доступ к инфраструктуре, чтобы в достаточной мере стимулировать в этих обстоятельствах новых операторов выходить на рынок в качестве общих грузовых перевозчиков. Хотя, предоставление этих льгот не должно ставить под вопрос способность управляющего инфраструктурой полностью возмещать свои производственные затраты.

Опыт показывает, что конкуренции между вертикально интегрированными железными дорогами присущи два набора преимуществ, которые должны учитываться при любом анализе "затраты - прибыль" для разных моделей реформы. Первым является простая и каждодневная "экономия масштаба" или "экономия координации" между управлением инфраструктурой и управлением движения поездов. При вертикально разделенных системах, большое количество решений и сделок, которые принимались в рамках интегрированной компании, должны приниматься сейчас между независимыми компаниями. Масштабы, как искреннего недопонимания, так и умышленного (стратегического) поведения могут вырасти неимоверно. Во вторых - в железнодорожном секторе, так же, как и в энергетическом, весьма серьезным для стран ОЭСР является вопрос - имеют ли вертикально разделенные "сетевые" компании достаточные стимулы (а также ресурсы) для инвестиций, как на техническое содержание, так и на расширение. Причиной большинства проблем, как в случае железных дорог Великобритании, так и в случае энергосистемы США, была нехватка инвестиции в сеть, что в свою очередь вызвано фактом, что в вертикально интегрированных системах прибыль поступает от перевозочных операций или от производства электроэнергии, а не в сфере эксплуатации сетевой компании. При сохранении вертикальной интеграции в железнодорожном секторе, например, через создание интегрированных региональных компаний, которые могут конкурировать друг с другом как на параллельных линиях, так и на общих пунктах обслуживания, можно избежать этого.

В России могут существовать обе модели конкуренции. В западной части России можно создать конкурирующие вертикально интегрированные железные дороги, тогда как к востоку от Омска, и в частности, от Красноярска, существует только одна магистральная линия. В этой части железных дорог самым подходящим является регулируемый открытый допуск к инфраструктуре, находящейся в государственной собственности и полностью разделенной ото всех транспортных операций (операторов).

4.3. Тарифное регулирование и плата за пользование инфраструктурой

4.3.1. Тарифное регулирование

Подходы к регулированию грузовых тарифов и платы за инфраструктуру

В Европе и Северной Америке регулирование платы за пользование инфраструктурой железнодорожными операторами отличается от регулирования тарифов на грузовые перевозки. В России регуляторные органы пытаются регулировать и плату за пользование инфраструктурой, и тарифы за перевозки в рамках единой системы. Хотя полное происхождение новой тарифной системы не ясно, видно что давно существующая система грузовых тарифов в настоящее время изменяется с тем, чтобы разбить грузовой тариф на отдельные элементы в соответствии (по меньшей мере, частично) с распределением издержек РЖД между тягой и грузовыми вагонами, а остальные затраты соответственно включаются в плату за пользование инфраструктурой, которая принадлежит монопольному владельцу.

Нигде в Западной Европе транспортные тарифы более не регулируются, потому что конкуренция со стороны автотранспорта и иных транспортных средств столь широка и

повсеместна, что регулировать тарифы нет необходимости. В Северной Америке и Австралии с целью предотвратить злоупотребления ценами и тарифами со стороны железных дорог, которые обладают рыночной властью при перевозке определенных грузов по определенным маршрутам, как правило, на дальние расстояния, регулируется ряд грузовых железнодорожных тарифов[12] Это относится, прежде всего к перевозке зерна и угля, хотя сами по себе грузовые тарифы Управлением наземного транспорта устанавливаются не часто. Тарифы регулируются лишь там, где отсутствует конкурентная борьба за перевозки между железнодорожными операторами или со стороны других видов транспорта. Как правило, правительства стран-членов ОЭСР предпочитают по возможности стимулировать конкуренцию, вместо того, чтобы, пользоваться тарифным регулированием.

Российский закон[13] определяет секторы естественных монополий экономики, где тарифы подлежат регулированию, и железные дороги попадают под этот закон. Тем не менее, на некоторых рынках конкуренция уже есть. В европейской части России она быстро нарастает со стороны автоперевозок более ценных грузов, особенно на расстояния до 400 км. На некоторых рынках железнодорожные операторы со своей нишей перевозят больше грузов, чем РЖД. Например, на самостоятельные транспортные компании приходятся 60% нефти, перевозимой по железным дорогам, при том, что на рынке в целом по трубопроводам прокачивается 20% нефтепродуктов, а на баржах перевозится 5%.

На рынках, где проявляется конкуренция, тарифы конечного пользователя железной дорогой должны быть свободны от регулирования. Это необходимо, если железнодорожный транспорт должен быть в состоянии конкурировать с автомобильными грузоперевозками и продолжать доставку более ценных товаров, дающих львиную долю дохода РЖД. Если тарифы не будут дерегулированы на рынках, где железная дорога сталкивается с конкуренцией со стороны других видов транспорта, которые были ранее дерегулированы, она рискует надолго утратить платежеспособность точно так же, как подошли к банкротству в 70-е годы железные дороги США. Если тарифы не освобождены на рынках, где развивается соревнование между железнодорожными компаниями, некоторые из конкурентных выгод станут предсказуемыми, а цены для грузоотправителей будут выше необходимых. Перевозчики со своей нишей (которые вправе торговаться по цене доставки), в настоящее время взимают с грузоотправителей существенно более высокие сборы по сравнению с регулируемыми тарифами РЖД. Отпуск тарифов на этих рынках немедленно потребует нового подхода к установлению сборов за доступ к инфраструктуре.

Европейская комиссия придерживается мнения, что плату за пользование инфраструктурой следует, как правило, рассчитывать исходя из "предельных (маргинальных) затрат", т.е., затрат, которые инфраструктура несет при эксплуатации конкретного поезда или определенного вида поездов[14]. Эти затраты, как правило, зависят от амортизации рельсового пути (степень которой зависит от нагрузки на ось, вида локомотива, скорости и т.д.) и от поездного маршрута, а также от времени, в течение которого поезд находится на путях, (что определяется скоростью движения и графиком остановок). На железнодорожных линиях с интенсивным движением характеристики поездного маршрута могут в значительной мере отразиться на доступности мощностей для других поездов, и это также следует принимать во внимание при определении уровня платы. Наконец, в странах, которые по политическим соображениям стремятся к тому, чтобы пользователи покрывали часть постоянных[15] затрат на содержание инфраструктуры (см. детально в разделе 4.3.2), часть постоянных затрат может разными способами относиться на пользователей. В большинстве случаев на пользователей относится лишь небольшая часть постоянных затрат, а та часть затрат, которая не покрывается пользователями, должна покрываться Государством.

В Великобритании и в ряде других стран постоянная составляющая платы за инфраструктуру называется платой за доступ к инфраструктуре, а переменная составляющая - платой за пользование инфраструктурой.

В Северной Америке, когда одна железнодорожная компания может пользоваться рельсовыми путями другой компании, плата за доступ к инфраструктуре, как правило, определяется по взаимной договоренности сторон без вмешательства регуляторных органов. В большинстве случаев права на доступ к рельсовому пути предоставляются на взаимной основе (железная дорога А получает доступ к рельсовым путям компании В, компания В получает доступ к рельсовым путям компании А), а плата за доступ к инфраструктуре, как правило, компенсируется платой, предоставляемой партнером, так что конкретный подход не важен, и обычно используются простые формулы (например, фиксированные расценки за вагоно-километр). В большинстве случаев права на доступ к инфраструктуре (называемые "trackage rights" или правами пользования рельсовыми путями в Северной Америке) устанавливаются Управлением наземного транспорта: в некоторых случаях Управление предписывает уровень платы за доступ к инфраструктуре, который, как правило, основан на переменных затратах обслуживания железнодорожного оператора-арендатора плюс часть распределенных постоянных затрат[16]

Таким образом, плата за пользование железнодорожной инфраструктурой, которая в настоящее время вводится в России, формулируется так, что это не имеет никакой связи с подходом, применяемым как в Западной Европе, так и в Северной Америке. Основное отличие состоит в привязке к переменным затратам. В России плата за инфраструктуру устанавливается исходя из грузовых тарифов, которые определяются с учетом социальных (и политических факторов), которые различны для разных грузов и напрямую привязаны к дальности рейса. Так, в ЕС подход связан лишь со стоимостью оказания услуг инфраструктуры и в гораздо меньшей мере с затратами на перевозку, чем в России. В Северной Америке подход также в основном привязан к затратам инфраструктуры, а не к тарифу на перевозку груза по инфраструктуре.

Основные цели транспортных (грузовых) тарифов в России

Исторически российские железные дороги - это единственный способ перевозить многие виды грузов во многих районах страны. Таким образом, тарифы регулируются в отсутствии рынка, устанавливающего "справедливые" цены на перевозки. В настоящее время тарифы на перевозку всех видов грузов регулируются вне зависимости от того, где осуществляются перевозки и есть ли в данном районе конкуренция со стороны автомобильного, воздушного или водного транспорта. При этом необходимо учесть, что в ряде регионов в западной части России конкуренция со стороны автомобильного транспорта уже является существенной, несмотря на неэкономичность переовзок некоторых грузов автотранспортом.

В прошлом регулирование железнодорожных тарифов в России преследовало основную цель - помочь контролировать цены в масштабе всей экономики, т.е., цены ресурсов для промышленности и цены для потребителей. Система сложилась естественным путем как ключевой элемент централизованного планирования. С начала перестройки экономики тарифное регулирование и тарифная структура пережили несколько изменений, нацеленных на то, чтобы стимулировать повышение эффективности. Тем не менее, первоочередной задачей тарифного регулирования остается оказание помощи в обеспечении "сбалансированности" экономического развития, стимулирование регионального развития в рамках ускорения развития отдельных регионов страны (или смягчения последствий экономического коллапса в этих регионах) и оказание помощи предприятиям, оказавшимся в сложном положении. С грузов с высокой стоимостью, и особенно с экспортных или импортных

грузов, перевозимых в порты, взимаются повышенные тарифы, а полученные доходы используются для субсидирования перевозок грузов с низкой стоимостью, особенно перевозок угля и руды на дальние расстояния[17]. Периодически тарифные ставки и структура тарифов пересматриваются в ответ на изменения экономических условий в социально важных отраслях экономики, включая и крупных промышленных клиентов железных дорог.

Структура тарифов

Тарифы исчисляются по формулам, указанным в тарифных сборниках объемом в сотни страниц. Базовая методика, применяемая в действующих тарифных сборниках, сформулирована в дополнениях к положениям о тарифном регулировании, принятых в конце восьмидесятых и в начале девяностых годов:

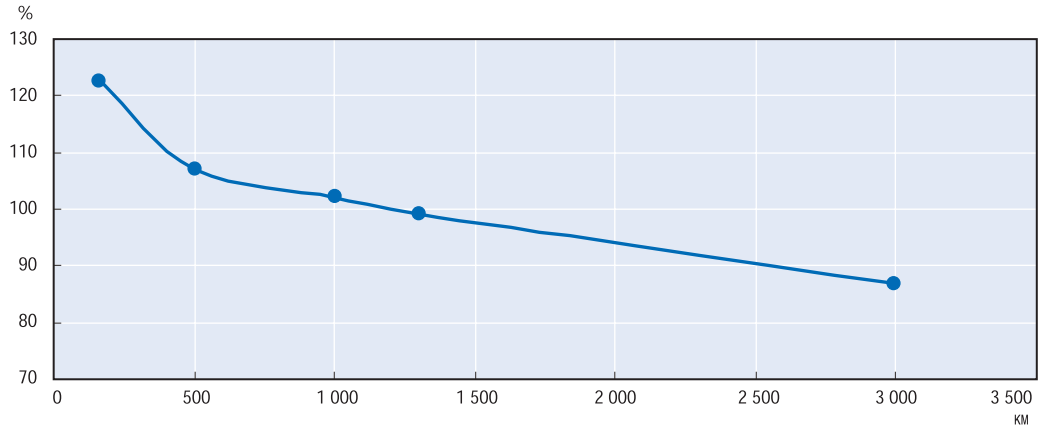
- 1989, Тарифный прейскурант № 10-01, регулирующий тарифы на внутренние грузовые перевозки;
- 1993, Тарифный прейскурант № 10-02-16, регулирующий тарифы на внутренние и международные пассажирские перевозки;
- 1993, Тарифный договор между СНГ и странами Прибалтики, на базе которого разработана железнодорожная тарифная политика в отношении международных грузовых перевозок в СНГ; с ее помощью осуществляется регулирование тарифов международных грузоперевозок.

Внутренние железнодорожные тарифы в настоящее время устанавливаются под наблюдением Федеральной энергетической комиссии (ФЭК), которая регулирует и тарифы на электричество и газ. Тарифы на внутренние грузовые перевозки в той или иной степени корректируются практически ежегодно (Тарифный прейскурант 10-01). Министерство путей сообщения при поддержке НИИ Железнодорожного Транспорта формулирует новые тарифные предложения. Затем они рассматриваются межведомственной комиссией под названием Комиссия по железнодорожным тарифам[18]. Каждый орган должен обеспечить соответствие предложений собственным первоочередным задачам (например, в случае с Министерством по антимонопольной деятельности это отсутствие дискриминации). Когда Комиссия одобряет тарифы, они вступают в силу решением Федеральной энергетической комиссии. Хотя ФЭК несет юридическую ответственность за надлежащее формулирование тарифов, рассчитываются и применяются тарифы Министерством путей сообщения. Самые последние пересмотренные грузовые тарифы[19] на внутренние перевозки, одобренные 17 июня 2003 года Федеральной энергетической комиссией,[20] вступили в силу 28 августа 2003 года.

Со странами СНГ достигнуты договоренности об использовании более низких транзитных тарифов, нежели тарифы на перевозку импортных и экспортных грузов, уровень которых привязан к тарифам на внутренние перевозки. Это неизбежно искажает рыночную конъюнктуру и приводит к тому, что некоторые грузы, предназначенные к поставке в Россию, транзитом ввозятся в третью страну по пониженному тарифу, а затем перегружаются и автотранспортом ввозятся в Россию для продажи.

Прейскурант 10-01 определяет три общих класса товаров. Тарифные формулы исходят из расчетов базовго тарифа для товаров II класса. При перевозе грузов Класса II в вагонах, принадлежащих РЖД, тарифы изначально определяются по формуле, которая исходит из объемов отгрузки и расстояния. К этому транспортному тарифу (на т-км) затем добавляеся плата за загрузку и выгрузку (на вагон) для получения полного тарифа. Компонент расстояния транспортного тарифа илюстрирован на рисунке 4.4. Тарифы для грузов Класса I или Класса III рассчитываются, исходя из тарифа Класса II.

Рисунок 4.4. **Соотношение тарифа с расстоянием, для грузов всех классов**
(% от среднего "транспортного" компонента базового
тарифа при данном расстоянии перевозок)



Источник: МПС

Основная задача тарифной системы, состоящей из трех классов грузов, состоит в том, чтобы транспортные затраты не превышали величину определенной (процентной) доли цены товара, включая в эту цену и расходы по его доставке: за грузы очень низкой стоимости надо и тарифы платить низкие, чтобы не превысить величины этой доли, а за грузы более высокой стоимости платить можно больше, и тем не менее, транспортные расходы в данном случае не станут слишком обременительными. Кроме того, существуют более 40 серий коэффициентов, с помощью которых тарифы дифференцируются внутри классов в соответствии с конкретными видами груза и другими обстоятельствами, например, с выбором конкретного маршрута. В прейскуранте 10-01 указаны три следующих общих класса товаров.

- Класс I: уголь, руда, лес, заполнители и т.д. Как правило, при перевозке грузов Класса I взимается тариф на уровне 75 процентов от уровня тарифа на грузы Класса II при перевозке на расстояние меньше 1200 км; тарифы пошагово снижаются до уровня всего 55 процентов от уровня тарифов на перевозку товаров Класса II, если расстояние перевозки равно 5000 км или превышает этот показатель (см. Таблицу 4.4). Чаще всего расстояние определяется расстоянием до рынка, особенно для экспортных грузов.
- Класс II: нефть, зерно, удобрения, продукты питания, полуфабрикаты.
- Класс III: Продукция химической промышленности, черные и цветные металлы, продукция машиностроения, готовая продукция. Тарифы Класса III, как правило, на 74% выше, чем тарифы Класса II на любом расстоянии.

Таблица 4.3. **Распределение грузоперевозок по классам**
(внутренние перевозки и перевозки в- от портов)

	Класс 1	Класс 2	Класс 3
Тонно-км	53%	25%	21%
Тонны	61%	25%	14%

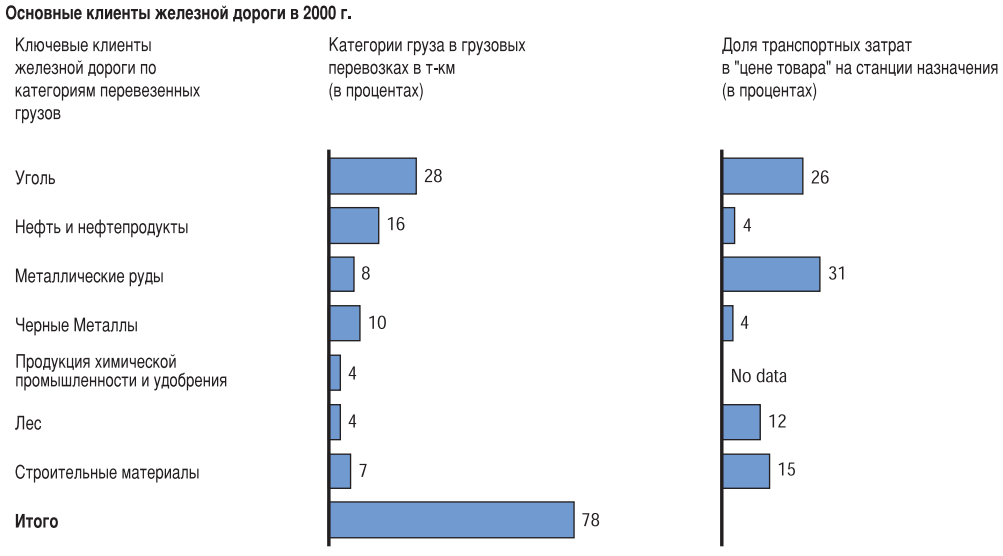
Источник: МПС; РЖД.

Таблица 4.4. **Дополнительный поправочный фактор расстояния для грузов 1-го класса**

Расстояние	Поправочный коэффициент к базовому тарифу II класса в формуле тарифа	Процетная доля базового тарифа 1-го класса
<1200 км	0.75	100%
1200-1400	0.74	97%
1800-2000	0.71	95%
2000-2200	0.70	93%
2400-2600	0.68	91%
3000-3200	0.65	87%

Источник: МПС; РЖД.

Рисунок 4.5. **Доля транспортных затрат в товарных ценах является ключевым фактором при установлении тарифов**



Источник: "Статистический отчет о работе железнодорожного транспорта", НИИ железнодорожного транспорта (внутренние перевозки), ссылка из отчета "Справочные материалы по программе структурных реформ на железнодорожном транспорте", McKinsey Москва, май 2001 г.

Задачи реформирования тарифной системы

Непосредственным приоритетом при реструктурировании тарифов было поощрять капиталовложения частных операторов в подвижной состав, чтобы восполнить нехватку вагонов и локомотивов после десятилетия серьезного недостатка инвестиций со стороны железной дороги. Реформы были весьма успешными в плане стимулирования таких капиталовложений. Однако на некоторых рынках частные операторы способны запрашивать цены, заметно превышающие регулируемый тариф перевозок с использованием специализированного подвижного состава. Это наводит на мысль, что по меньшей мере на этих рынках двигателем инвестиций до сих пор было скорее именно создание юридической основы для использования частных вагонов на фоне нависающего дефицита подвижного состава, чем структура тарифов и платы за доступ.

Одной из основных задач последних изменений тарифных сеток является стремление

повысить прозрачность и в некоторой степени упростить тарифы. Был сделан осознанный выбор: постепенно изменить существующие тарифы, не реформируя систему в целом, чтобы избежать экономических потрясений и внезапных изменений в доходах, получаемых железнодорожными компаниями. Все новые и новые уровни дифференциации, отражаемые в корректирующих коэффициентах, неизбежно усложняют исчисление тарифов (и на самом деле снижают их прозрачность). Более того, различные виды корректировок с учетом конкретных грузов и дальности перевозок явно связаны с социальными и политическими задачами, которые не имеют отношения к стоимости перевозки. Трудно понять или оценить хозяйственные стимулы, которые в результате этих перемен возникают, или судить о том, насколько эффективны стимулы, которые, как ожидалось, должны были появиться от изменений в тарифах. Наконец, стимулы, внедренные для повышения эффективности работы, дифференцированы до такого уровня детализации, что возможностей для новаторских подходов практически не осталось. Возможно, подобное положение вещей приведет всего лишь к сохранению существующего положения с точки зрения технологии и организации транспортного обслуживания вне зависимости от достигнутых показателей.

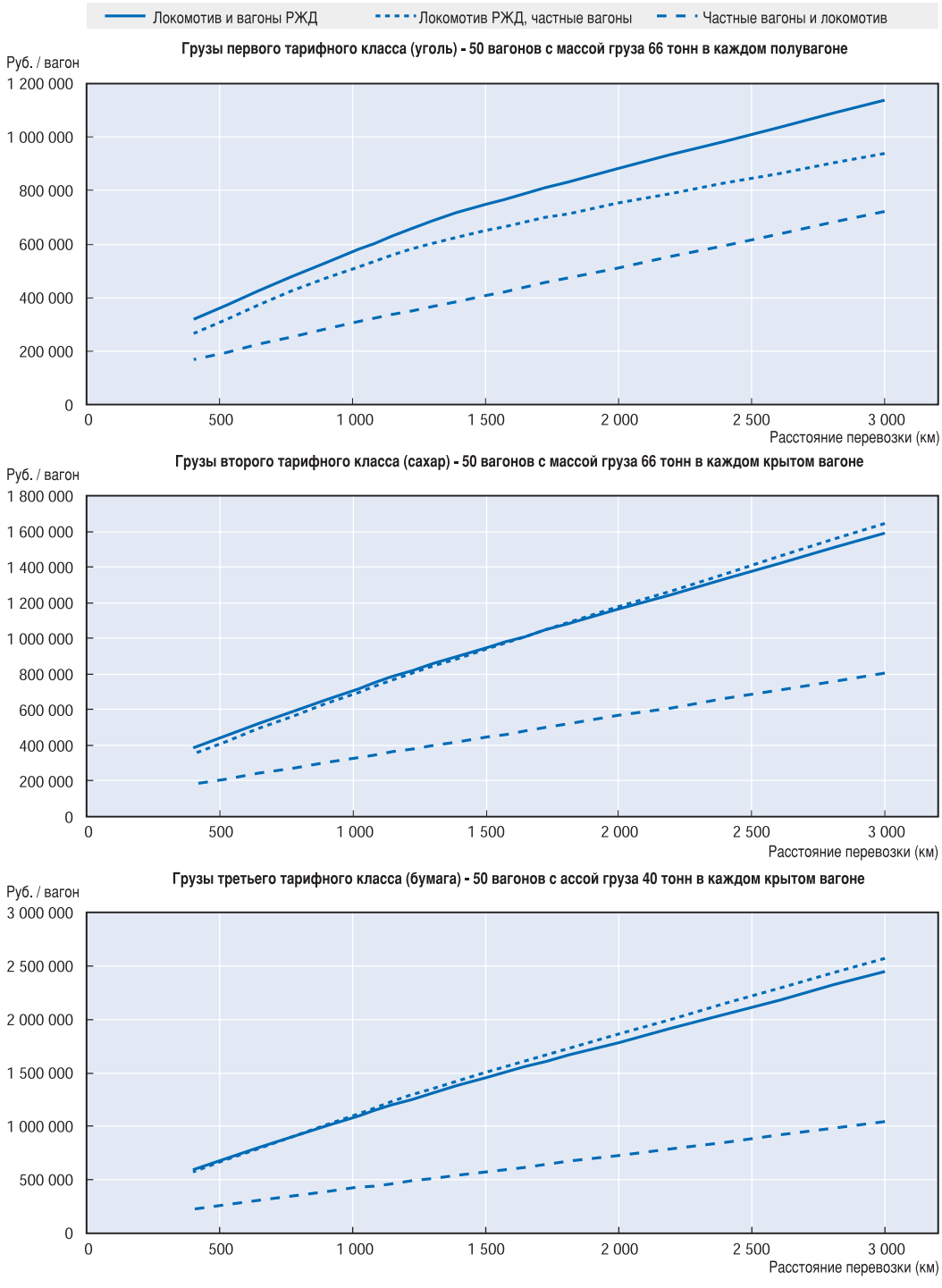
Как утверждают, еще одна общая задача состоит в разработке тарифов, отражающих затраты. Применяемая дифференциация в определенной степени способствует этому, но пока что тарифы единообразны на всей территории страны. Каждая из 17 региональных железных дорог использует одни и те же тарифы, несмотря на значительные различия в затратах (по оценкам, себестоимость перевозки по Московской железной дороге почти в два раза выше соответствующего показателя на Западно-Сибирской железной дороге.)[21]. Есть и более важные факторы: при равной вагонной загрузке и длине состава практически нет никакой связи между видом перевозимого товара и инфраструктурными затратами. Недостаточная связь между платой за пользование инфраструктурой и затратами будет серьезно ограничивать эффективность стимулов по снижению затрат и повышению эффективности. Как ни парадоксально, тарифы Западно-Сибирской железной дороги, по сути дела, повышаются из-за высоких затрат Московской железной дороги, в результате чего провозная плата при транспортировке сибирского угля на основные рынки в европейской части России на самом деле выше, чем она должна быть, что, по сути дела, сводит на нет заявленную задачу - попытаться поддержать добычу угля в Сибири[22]. Из этого также вытекает, что тарифные сборы полученные Московскими железными дорогами, возможно ниже требуемых для получения соответствующих доходов. В обоих случаях перевозчики принимают неэффективные решения. Что еще важнее, единые тарифы будут серьёзно ограничивать способность РЖД конкурировать на конкретных рынках перевозок, которые возникнут в России по мере реструктуризации производства и интенсификации конкуренции со стороны автомобильных перевозок.[23]

В целом уровень тарифов установлен таким образом, что доходы покрывают все затраты железных дорог, связанные с транспортировкой, эксплуатацией, обновлением активов и расширением деятельности (и таким образом, по меньшей мере - сейчас, что от доходов с грузовых перевозок перекрестно субсидируются пассажирские перевозки). С другой стороны, перспектива достижения ситуации, при которой издержки будут возмещаться, все более и более снижается по мере того, как растет конкуренция с автотранспортом за перевозку грузов более высокой стоимости, причем эта ситуация не изменится, пока грузовые тарифы усредняются для того, чтобы сбалансировать региональное развитие и создать более благоприятные условия перевозок отдельным товарным группам.

Целью отчета не является попытка указать, являются ли тарифы на отдельные виды грузовых перевозок слишком высокими или низкими. Все дело в том, что Российские

Рисунок 4.6. **Тарифы при перевозках с применением частного и принадлежащего РЖД подвижного состава**

(Для дизельного локомотива и с учетом порожнего пробега: РЖД - 60%; другие операторы - 100%, см.выше.)



железные дороги не смогут функционировать эффективно, отражаясь в ощутимые издержки для производителей и потребителей, если тарифы за перевозки и за доступ к инфраструктуре не будут рассчитываться на базе точной и привязанной к месту перевозки, информации.

Структура затрат

При самом недавнем пересмотре внутренних грузовых тарифов были введены дифференцированные тарифы для грузоотправителей с собственными вагонами и грузоотправителей, располагающих своими локомотивами. Предусмотрена скидка для первых и еще большая - для вторых. Это различие в тарифах предназначено соответствовать частично оценочным средним издержкам национальной железной дороги в части получения и эксплуатации подвижного состава, в отличие от издержек, отнесенных на инфраструктуру, дизельное топливо, электроэнергию и т.д. Результирующая структура сборов представлена на рис. 4.6. Чтобы вывести конечные различия в тарифах, необходимо применять показатели возврата порожняка. Средний показатель возврата порожняка для РЖД по всем видам перевозок составляет 60%, и для установления внутренней ставки сбора по РЖД обычно используется эта цифра. Для частных операторов норматив возврата порожняка принимается за 100%. Если частный оператор сумеет на практике улучшить этот показатель, он сможет пользоваться тарифной льготой, используя частные вагоны. Такой сознательный выбор факторов груза призван гарантировать, что сборы не проводят различий в пользу вагонов РЖД. На определенных рынках, где нормой является стопроцентный возврат порожняка, как, например, с нефтяными цистернами, норматив пользования вагонами РЖД с учетом этого повышается.

Для товаров 2-го и 3-го класса, тариф, включая использование частных вагонов, фактически выше, чем при использовании вагонов РЖД, основываясь на оценочной величине в 60% для порожнего пробега вагонов РЖД, при 100% величине аналогичного показателя для частных вагонов (игнорируя, в данном случае, конкретные рынки перевозок, упомянутые выше). Это является значительным барьером для преодоления, в особенности для специальных вагонов (напр. высокопродуктивные и дорогостоящие вагоны из алюминия) эксплуатируемых в единых составах, которые по самому своему характеру возвращаются пустыми. Потому, ключ к успешному ведению дела независимыми операторами железнодорожного транспорта при перевозках грузов 2-го и 3-го класса - в достижении более высокого уровня использования вагона, чем у РЖД. Следовательно, они будут искать клиентов, которые отправляют крупные грузопотоки между ограниченным числом пунктов происхождения и назначения, чтобы иметь возможность организовать движение целых составов с минимальной потребностью в составлении поездов. Частные операторы разрабатывают схемы рейсов, которые минимизируют задержки в рамках ограничений РЖД, например, изменяя маршрут, чтобы разгрузить там, где это возможно, узкие места на РЖД. Они тесно сотрудничают с РЖД, размещая свои конторы на станциях и грузовых дворах РЖД, часто принимают на работу бывших сотрудников МПС и в типичном случае заключают с РЖД контракт на ремонт вагонов и оказание других услуг. Вот почему частные операторы сосредотачиваются на определенных сегментах (нишах) рынка, часто представляют собой в основном ведомственные транспортные компании, и находятся в невыгодных конкурентных условиях при общих перевозках.

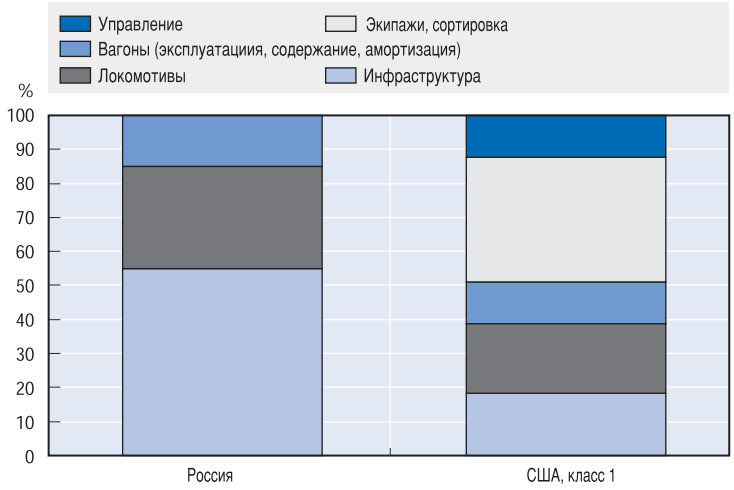
Таблица 4.5 иллюстрирует значимость сборов за инфраструктуру другим способом. Тарифы, предоставляемые за использование частных вагонов и локомотивов, меняются в рамках 38 - 64% (в зависимости от груза и расстояния) от полного тарифа при использовании локомотивов и вагонов РЖД. Если сравнить положение со средним соотношением затрат на железных дорогах Северной Америки (См. Рисунок 4.7), условия которых не очень отлича-

ются от российских, складывается впечатление, что по затратам на вагоны и локомотивы дело приблизительно так и обстоит. Однако, включение всех других затрат в монопольную плату за инфраструктуру, вместо определения дополнительных и более точных категорий затрат, означает, что на часть инфраструктуры относится слишком много затрат. Другим операторам придется оплачивать остающиеся издержки, несмотря на потенциальную возможность работать эффективнее, чем РЖД. Тарифный список 10-01 был изменен, чтобы обозначить некоторые дополнительные услуги, предоставляемые РЖД за отдельную плату, однако, развитие этого пути к получению сборов за доступ к инфраструктуре, очищенных от несущественных услуг, все равно дает ставки, которые лишь в малой степени имеют отношение к издержкам, поскольку основаны на средних издержках для всей сети. Таким образом, грузоотправитель в относительно дешевой Сибири будет оплачивать сборы, разработанные так, чтобы отразить относительно высокие издержки Московской железной дороги. Более того, оператор с намного лучшим показателем применения экипажей по сравнению с РЖД не сможет отразить полученную экономию в более низких сборах за инфраструктуру.

Таблица 4.5. **Тарифы для поездов из принадлежащих перевозчику вагонов и локомотивов в пропорции к тарифам для стандартной перевозки РЖД (%)**

	400 км	900 км	1500 км	3000 км
Грузы 1-го класса	53.3	52.9	54.7	63.5
Грузы 2-го класса	46.7	46.1	46.8	50.6
Грузы 3-го класса	37.9	38.3	39.3	42.9

Рисунок 4.7. **Распределение средних затрат железной дороги**



Источник: МПС; Louis S. Thompson, на основе данных ААЖД.

Если мы хотим, чтобы на российский рынок вышли новые грузоперевозчики, которые будут конкурировать с РЖД, как это и предусматривается в программе реформ, группа предлагает, чтобы структура тарифа была более четко разделена на затраты, связанные с услугами, которые инфраструктурная часть РЖД обязана оказывать без дискриминации каких-либо пользователей, и - отдельно - на затраты в связи с услугами грузоперевозчиков, включая и грузоперевозчика РЖД. Необходимо оказывать без дискриминации следующие услуги:

доступ к инфраструктуре и использование инфраструктуры, использование вагонов, использование локомотивов, включая, если так решит новый перевозчик, локомотивные бригады и энергоносители. Грузоперевозчикам необходима свобода выбора в способах предложения и взимания платы за предоставленные ими услуги локомотивных бригад, технического обслуживания вагонов и локомотивов, операционного планирования и управления, маркетинга и т.д. Монопольная составляющая услуг, оказываемых провайдером инфраструктуры, должна быть сведена к абсолютному минимуму: насколько возможно, перевозчикам должна обеспечиваться полная свобода обслуживать самих себя, и грузоперевозчику РЖД не следует предоставлять льготный доступ к какому-либо обслуживанию или предоставлять обслуживание по льготным расценкам. Если мы хотим, чтобы новые операторы были способны конкурировать, им необходимо предоставить возможность брать на себя ответственность за гораздо более широкий спектр составляющих затрат - для них это путь к эффективной конкуренции с "Российскими железными дорогами".

Главное новшество при пересмотре в августе 2003 года шкалы грузового тарифа - введение отдельных сборов за пользование инфраструктурой и использование вагонов, каждый из которых содержит две части (фиксированную и увязанную с расстоянием). Все эти сборы привязяны к грузам. Поэтому они не сопоставимы со сборами за пользование инфраструктурой в Западной Европе, которые предназначены соотнести сборы только с издержками пользования инфраструктурой. Тем не менее, данное нововведение имеет целью проложить путь к отделению управления инфраструктурой от провозных операций, предусмотренному программой реформы.

4.3.2. Конкуренция и тарификация использования инфраструктуры

Структура тарифов и эффективность

С экономической точки зрения довод в поддержку расчета на основе маржинальных затрат платы за доступ к инфраструктуре железных дорог хорошо обоснован, однако он базируется на ряде ключевых допущений, и если допущения неверны, они могут изменить сам довод. Во-первых, он основан на предположении, что правительство (или кто-то другой) будет надежно, каждый год, своевременно и полностью покрывать постоянные затраты. Однако, как нам ясно из опыта, это допущение редко оказывается верным в течение сколько-нибудь значительного периода времени. Вторым вопросом при расчете тарифов на основе маржинальных затрат является отсутствие согласованного мнения относительно того, как в действительности рассчитывать маржинальные затраты. В большинстве случаев исходные данные по затратам на поддержание инфраструктуры железных дорог не обеспечивают возможности анализа взаимоотношений между изменениями в использовании инфраструктуры и изменениями в издержках с полным учетом всех деталей. Более того, при расчете само понятие "маржинальный" в значительной мере зависит от выбранного временного отрезка: в очень коротком периоде практически все затраты на поддержание инфраструктуры железных дорог являются "постоянными" (т.е., это следующий поезд или следующая вагонная отгрузка), но они, как привило, становятся переменными при использовании в среднесрочном периоде (2-5 лет или дольше). В действительности вопрос сводится к следующему: каким образом рассчитывать издержки, чтобы на основании результатов расчетов можно было принимать решения? Вполне очевидно, что при одной-единственной вагонной отправке будут использоваться маржинальные затраты короткого периода; в двадцатилетнем контракте на перевозку миллионов тонн угля в год будут использоваться долгосрочные переменные затраты в качестве базы для расчета как тарифа за доступ к инфраструктуре, так и тарифа, выплачиваемого грузоотправителем.[24]

Вставка 4.2. **Эффективные расчеты платы за пользование инфраструктурой**

Основные экономические вопросы расчета платы за пользование инфраструктурой можно в общем виде представить на основе следующего упрощенного примера (с технической точки зрения они рассматриваются в Приложении А). Предположим, что существует предприятие по обслуживанию железнодорожной инфраструктуры, совокупные годовые затраты которого составляют 100 рублей. Предполагается, что в следующем году грузооборот этой инфраструктуры составит 100 тонно-километров. Совокупные затраты инфраструктуры состоят из постоянных затрат (таких затрат, которые не зависят от уровня грузоперевозок; классическим примером является амортизация, эксплуатация сигнального оборудования, прополка растительности, выросшей на железнодорожных путях и т.д.) и предельных(маржинальных) затрат (затрат, которые изменяются в зависимости от уровня использования инфраструктуры). Предположим, что постоянные затраты составляют 90 рублей в год, а маржинальные - 10 рублей в год. В этом случае средняя стоимость единицы продукции перевозки составит 1 рубль на тонно-километр, а маржинальная стоимость - 10 копеек на тонно-километр. Предприятие, обслуживающее инфраструктуру, может полностью покрыть свои издержки, либо 1) взимая с пользователей 10 копеек за тонно-километр и рассчитывая на то, что кто-то другой (правительство) заплатит остальные 90 рублей; 2) взимая с пользователя фиксированную плату в размере 90 рублей[25] и 10 копеек за тонно-километр (это будет вариант "двухкомпонентного" тарифа); или 3) взимая с пользователя 1 рубль за тонно-километр при отсутствии какой-либо фиксированной платы.

Экономическая теория показывает, что первый подход более эффективен (максимальное увеличение объема производства при минимальной стоимости ресурсов), чем второй подход, который, в свою очередь, эффективнее третьего подхода. При первом подходе можно добиться равенства маржинальных доходов от платы за доступ к инфраструктуре и маржинальных затратах использования инфраструктуры, а оператор оптимально использует инфраструктурные объекты. Во втором варианте, когда оператор возмещает первоначальные фиксированные затраты авансовым платежом (что может ограничить численность потенциальных пользователей), оператору остается возместить дополнительные затраты в размере всего 10 копеек за тонно-километр, поэтому он все еще должен обладать достаточной гибкостью, которая позволит ему запрашивать плату в размере только маржинальных затрат с тех грузоотправителей, которые могут выплачивать за доступ к инфраструктуре лишь сумму, равную маржинальным затратам. Наконец, если платить, как в третьем варианте, один рубль за тонно-километр, это сделает бессмысленным любое использование инфраструктуры, при котором доход от клиентов железнодорожного перевозчика колеблется в диапазоне 10 копеек и 1 рубль за тонно-километр. Более того, положение становится более рискованным и для управляющего инфраструктурой, потому что доход от инфраструктуры будет напрямую зависеть от уровня грузоперевозок и только от него.

Возможно, самый важный вопрос в расчете маржинальных затрат на поддержание инфраструктуры железных дорог появляется тогда, когда железная дорога подходит к пределу своей мощности. Когда инфраструктура приближается к пределу мощности, появление еще одного пользователя начинает вызывать задержки для всех других пользователей (и для него самого), а "маржинальные" затраты на обслуживание еще одного пользователя становятся высокими. В приведенной выше вставке, когда железнодорожная линия подходит к пределу мощности, затраты, связанные с дополнительным тонно-километром (или пассажиро-

километром) могут значительно превысить 10 копеек за тонно-километр, а далее и 1 рубль за тонно-километр. Как раз это и произошло в Великобритании после того, как частные перевозчики заменили компанию Бритиш Раил, после чего грузооборот на железнодорожной сети "Рейлтрек" резко пошел вверх. В качестве первоначального платежа пользователи платили сумму, эквивалентную 90 рублям, а затем за год набегала сумма в 10 рублей за эксплуатацию поездов.[26] Таким образом, у операторов был стимул эксплуатировать все поезда, доходность которых превышала стоимость доступа к инфраструктуре, рассчитанную на основе маржинальных затрат, что они и делали. К сожалению, по мере того, как рост перевозок начал приводить к перегруженности железных дорог, "Рейлтрек" стала получать от операторов гораздо меньше, чем тратила на обеспечение дополнительных инфраструктурных услуг, причем полученные суммы не покрывали затраты на повышение пропускной способности. Перегруженность приводит к маржинальным затратам, что должно было вызвать значительное повышение маржинальных платежей на их покрытие - хотя проведение детальных расчетов было бы не очень простым в реальности. Расчет тарифов за доступ к инфраструктуре, особенно их маржинальной составляющей, при применении неправильной методики расчета может исказить результаты.

Возмещение пользователями постоянных затрат на содержание инфраструктуры

Хотя Директива ЕС 2001/14/ЕС и рекомендует управляющим инфраструктурой железных дорог начислять плату за доступ к инфраструктуре на основе маржинальных затрат, а недостающие суммы будут предоставляться из государственных бюджетов различных уровней, ЕС признает, что по ряду причин (включая и некоторые из вышеперечисленных), некоторые страны, возможно, захотят разработать такие тарифы за доступ к инфраструктуре, в которых пользователи будут покрывать более значительную долю затрат. В случае, когда страна выбирает подобную методику, Директива не возражает против тарифов, которые выше маржинальных затрат в строгом значении этого термина[27], в той степени, в какой рассчитанные на вышеуказанной основе тарифы за доступ к инфраструктуре являются "не дискриминационными".

К сожалению, слово "дискриминация" имеет несколько значений (хотя в русском языке оно, как правило, употребляется в узком и негативном смысле, в английском и французском это слово многозначно). Неточное использование слова может нанести немало вреда. Если коснуться этого вопроса совсем вкратце, использование этого слова в социальном и политическом (и, таким образом, правовом) контексте имеет отношение к проявлению неприемлемой предвзятости или предпочтения. Как правило, дискриминация по признаку расы, национальности, пола или гражданства порицается. Политически неприемлемо взимать с французского пассажира на рейсе "Люфтганзы" более высокую плату за билет, чем с немецкого всего лишь потому, что один из пассажиров француз. Для железных дорог эквивалентный вопрос (может ли французская инфраструктурная компания (RFF) требовать, чтобы немецкая компания, эксплуатирующая поезда, платила больше за доступ к железнодорожных путям, чем французская компания, на том лишь основании, что первая является, а вторая не является местной) стал предметом очень серьезной озабоченности Европейской Комиссии в ходе разработки концепции единого рынка железнодорожных перевозок в ЕС. Поборники национальных интересов при поддержке своих правительств пытаются не допустить другие железные дороги ЕС на свой рынок через разработку и реализацию соответствующих норм, а не с помощью рыночной конкуренции, и такие попытки совершенно не приемлемы для Комиссии, учитывая ущерб, который они наносят развитию единого рынка. Общеевропейский закон покончил с практикой правительства Германии, которое ввело низкие грузовые тарифы для перевозчиков, направляющихся в порт Гамбурга, и высокие для

тех, кто направлялся в Антверпен исключительно для того, чтобы "ДБ Карго" возило грузы в Гамбург. В общем, следует бороться с этим видом "дискриминации", основанной на неоправданной предвзятости и предпочтениях.

Но когда о "дискриминации" речь ведет экономист, этот термин не обязательно связан с морально-этическими ценностями. Взимать с разных пользователей разные тарифы за доступ к инфраструктуре ввиду необходимости покрытия иных издержек вовсе не дискриминация. Высокоскоростные железнодорожные линии обходятся дороже в эксплуатации, чем обычные, что и вызывает необходимость повышения для них тарифов за доступ к инфраструктуре. Эксплуатация поезда в часы пик на пределе пропускной способности железнодорожной линии обходится дороже, чем в более спокойное время, поэтому в часы пик тарифы за доступ к инфраструктуре обязательно должны быть выше (хотя правительства зачастую неохотно следуют этому совету, когда финансируемые ими пригородные перевозчики вынуждены платить повышенные тарифы за доступ к инфраструктуре, неизбежные в часы пик). Стоимость обслуживания небольшого перевозчика, эксплуатирующего один поезд в день, возможно, не очень отличается от стоимости обслуживания другого перевозчика, эксплуатирующего десять поездов в день: если это так, то затраты на доступ к инфраструктуре на поездо-километр и на тонно-километр у небольшого перевозчика могут и должны быть выше, чем у крупного. Тарифы за доступ к инфраструктуре, если они действительно принимают в расчет издержки, не являются "дискриминационными", и игнорирование этого различия (например, чтобы решить социальные или политические задачи) неизбежно будет стимулировать неэффективность.

Однако следует рассмотреть вопрос о том, как мы начисляем немаржинальные затраты, которые, следуя их определению, не зависят от объемов использования и не могут быть однозначно отнесены на определенный вид использования или на определенного пользователя. На практике, когда пользователям приходится покрывать постоянные затраты, процесс представляет собой более или менее произвольное распределение затрат, что уже много лет приводит в замешательство и железные дороги, и регулирующие органы. В прежней системе регулирования в США Комитет по межштатному транспорту и торговле (в настоящее время этот орган носит название Управление наземного транспорта) применял при оценке справедливости тарифа три альтернативных метода распределения постоянных затрат - показатели вагонной загрузки и вагоно-километров в процентах, показатели тонн и тонно-километров в процентах и показатели доходов в процентах. Каждый подход давал слегка различный ответ (например, уголь, как правило, дает высокий показатель в тоннах и тонно-километрах, а вот его доходность сравнительно низка, так что на уголь приходится более высокая доля постоянных затрат при распределении затрат по показателю тонн и тонно-километров, чем при распределении по доходности), что приводило к бесконечным спорам и судебным тяжбам. Другие железные дороги разработали аналогичные методики распределения издержек; впрочем, все они не удовлетворительны, так как проблема неразрешима, по самому своему определению.

Однако, если, изменив вопрос, спросить, как устанавливать плату за доступ к инфраструктуре, чтобы относить постоянные затраты на пользователей и не пытаться при этом разработать точнейшую математическую формулу отнесения затрат, то ответ существует. Ответ, зачастую называемый "ценообразование по Рамзи-Буате" в честь экономистов, которые первыми сформулировали эту идею, состоит в следующем: при отнесении постоянных затрат на пользователей экономические искажения минимальны, когда цены для конкретного пользователя отражают ценовую эластичность этого пользователя. Если задача заключается в том, чтобы пользователи инфраструктуры возмещали и маржинальные, и

постоянные затраты, тогда максимальная эффективность при установлении цен достигается дифференциацией (т.н. дискриминацией) пользователей исходя из их платежеспособности сравнительно с другими пользователями. Этот вид **экономической дискриминации** (дифференциации) и эффективен, и важен: отклонение от принципа, каковы бы ни были причины, имеет свои экономические издержки. Такая дифференциация лежит в основе досконально разработанного рыночного регулирования железнодорожных грузовых тарифов в США и Канаде, где еще существуют остатки рыночной власти. Ни один грузоотправитель не платит меньше, чем маржинальные затраты, и каждый платит в зависимости от своей собственной ценовой эластичности. Отметим, что в принципе ценообразование по Рамзи можно применить на двух разных уровнях: при определении стоимости доступа к инфраструктуре и в отношении цен, которые перевозчики взимают с конечного пользователя (грузоотправителя или пассажира). В случае России будет иметь место как отделение инфраструктуры от перевозочной деятельности, так и потенциальная рыночная власть грузоперевозчиков, поэтому Россия столкнется с **обеими** сторонами вопроса[28].

При определении платы за доступ к инфраструктуре по методу Рамзи плата может устанавливаться как набор тарифов за доступ за тонно-километр, при котором разные железнодорожные компании платят разные тарифы за доступ в зависимости от их индивидуальной эластичности спроса на инфраструктуру. Возможен и иной вариант (возможно, предполагающий большую прозрачность и меньший фаворитизм) - "меню" из двух-частъевых тарифов, как вариант "двухкомпонентного тарифа". Как уже упоминалось выше (вернемся к примеру с численными выкладками в вставке), если взимать 90 рублей за право пользования рельсовыми путями и 10 копеек за тонно-километр, возникает одна проблема: каких-то потенциальных железнодорожных операторов может отпугнуть фиксированный тариф в размере 90 рублей, и они вообще откажутся от пользования рельсовыми путями. Как указывалось выше, вопрос об источнике, из которого выплачивается 90 рублей в качестве фиксированного тарифа за использование рельсового пути, по сути дела, является произвольным, поэтому было бы не эффективно лишать таких операторов доступа: ведь выгода, которую они приносят, пользуясь рельсовыми путями, по крайней мере, равна 10 копейкам за тонно-километр. Ряд инфраструктурных компаний (и компаний в других секторах с аналогично высокими фиксированными затратами к покрытию) используют следующее решение: предлагают "меню" из двухкомпонентных тарифов и дают возможность компаниям самим продемонстрировать, насколько ценно для них право использовать рельсовые пути - для этого они самостоятельно выбирают свой собственный вариант из меню. Например, малому оператору могут позволить пользоваться рельсовыми путями за небольшую или даже нулевую фиксированную плату, однако ему приходится платить более высокий переменный тариф (где-то между 10 копейками маржинальных затрат и 1 рублем средних затрат), В начале кроме этих двух вариантов, возможно, ничего и не требуется, то с течением времени по мере роста малых железнодорожных компаний, можно начать предоставлять и промежуточные варианты меню, так что железнодорожная компания может прийти к выплате пониженного переменного тарифа, выплачивая повышенный постоянный тариф. С экономической точки зрения такой двухкомпонентный тариф эффективнее, чем и вариант 2 (единый двухкомпонентный тариф) и вариант 3 (ценообразование по принципу "средние издержки плюс прибыль); с другой стороны, это позволяет инфраструктурной компании менее полагаться на государственное финансирование, чем в варианте 1(ценообразование на основе маржинальных затрат).

Обобщая сказанное выше, следует отметить, что плата за доступ к инфраструктуре может определяться в двух общих вариантах: во-первых, должна ли система тарификации основываться на арифметической формуле распределения затрат (обеспечивая некое произ-

вольное распределение, если мы стремимся к возмещению постоянных издержек), или она должна основываться на принципах ценообразования по Рамзи; и во-вторых, должна ли плата основываться на каких-то простых и усредненных показателях объема использования, или она должна иметь несколько составляющих, и одна составляющая должна быть фиксированной, а другая привязанной к объемам использования.

Как и в случае с регулированием тарифов грузоперевозок, затруднения, связанные с установлением платы за доступ к инфраструктуре, являются веской причиной для создания системы, которая в выполнении своих функций полагается, насколько это возможно, на конкуренцию, а не на регулирование. Одно из преимуществ создания вертикально интегрированных железнодорожных компаний и состоит в том, что в таких компаниях установление "платы" за доступ к инфраструктуре представляет собой внутренний процесс, а иногда плата устанавливается "как бы сама собой". Они конкурируют с другими компаниями за перевозки в пунктах общего пользования, а те тарифы, которые они назначают для грузоотправителей, не имеющих выбора при транспортировке груза, могут привлечь внимание регуляторных оганов; и в обоих случаях они должны разумно "назначать" для себя "плату" за доступ к инфраструктуре, которая покрывает переменные затраты и часть постоянных затрат, однако это должно делаться таким образом, чтобы в минимальной мере исказить спрос. Чем шире и интенсивней конкуренция, которую удается создать, и чем существеннее роль конкуренции и частных, а не государственных решений, в определении платы на доступ к инфраструктуре и тарифов, тем лучше.

Приведенная ниже таблица иллюстрирует эти варианты, и все они используются на практике. Распределение затрат по простой произвольной формуле использовалось в США и Канаде для определения платы за использование рельсовых путей (например, единая плата в размере 25 центов за вагоно-км.); в настоящее время они используются, например, в Китае, где тарификация доступа к инфраструктуре используется лишь для целей учета, а конкуренции на одних и тех же путях сейчас нет. Подходы с использованием произвольного распределения затрат и многокомпонентных тарифов достаточно часто используются электростанциями общего пользования, и такие подходы легли в основу платы за доступ к инфраструктуре, которая взималась с компаний DB Netz-ом., пока Германское антимонопольное агентство не рассмотрело ситуацию и не упростило плату. В частности, такой подход применяется в режимах тарификации доступа к инфраструктуре во Франции и в Бельгии. Простое ценообразование по Рамзи шире всего применяется в определении грузовых железнодорожных тарифов в США и в Канаде, но не при расчете платы за доступ к железнодорожной инфраструктуре. Ценообразование по Рамзи с применением многокомпонентных тарифов первоначально предлагалось в качестве основы для расчета платы грузоперевозчиков за доступ к инфраструктуре для британской компании Railtrack; более того, в соответствии с первоначальным подходом для Railtrack, была сделана попытка дифференциации платы за доступ к инфраструктуре для различных грузоперевозчиков в соответствии с тем, какие грузы перевозит поезд; следы этого подхода видны и сегодня в режиме тарификации доступа к инфраструктуре.

Таблица 4.6. **Варианты возмещения постоянных затрат**

	Простой	Многокомпонентный
Формула произвольного распределения затрат	Разделить совокупную себестоимость на показатель или показатели использования. Соответственно установить плату. Пример: назначить плату в размере одного рубля за поездо-километр для всех поездов	Перевозчики платят двухкомпонентный (или многокомпонентный) тариф; один компонент отражает маржинальные затраты использования инфраструктуры, а другой исчисляется по формуле распределения фиксированных затрат. Кроме того, возможно меню из нескольких двухкомпонентных тарифов. Пример: все перевозчики платят десять коп./вал. т-км
Ценообразование по Рамзи	Все перевозчики платят в соответствии с эластичностью спроса. Пример: с пассажирского поезда взимается плата в размере 11 коп./вал. т-км, с грузового 150 коп./вал. т-км, с пригородного 110 коп./вал. т-км	Все перевозчики покрывают свои маржинальные затраты, а фиксированные затраты распределяются в соответствии с эластичностью спроса. Пример: грузовой поезд платит 9 коп./вал. т-км. плюс 30 коп./поездо-км., плюс 40 руб. в год; пассажирские поезда платят 20 коп./вал. т-км. плюс 50 коп./поездо-км. плюс 50 рублей в год.

Примечание: цифры в примерах не имеют отношения к реальным показателям и представлены лишь в виде иллюстрации.

Источник: Louis S. Thompson, Всемирный Банк.

Дискриминация на практике

Отсутствие достаточной информации при принятии решений. Решения редко по качеству бывают лучше, чем та информация, на которой основываются при принятии решений, и если не затребовать раскрытия существенной информации, вмешательством в другие направления дело не поправишь. Из этого следует, что какой бы ни была на настоящий момент структура железнодорожной системы в России, необходимо принять максимальные усилия, чтобы повысить качество информации об издержках инфраструктуры, которую может получить железная дорога и регулирующие органы. Кроме того, важно, чтобы эта информация была доступна общественности и научному сообществу, что позволит стимулировать конструктивное обсуждение. Например, в США Управление наземного транспорта требует и публикует обширную информацию по каждой из крупных железных дорог (Класса I) (Форма R-1). Кроме того, Ассоциация американских железных дорог публикует (и продает) значительный массив финансовой информации о своих ценах (Класс I). Наконец, Комиссия по ценным бумагам и биржам (орган регулирования для финансовых рынков) обнародует детальные финансовые данные и требует опубликования данных в Ежегодных отчетах перевозчиков и в т.н. Ежегодных отчетах формы "10-K"[29]. Россия извлекла бы значительную выгоду, предоставив аналогичную информацию для публичного обсуждения.

Коррупция. Как правило, коррупция становится серьезной проблемой, когда не ясны внутренние стимулы системы. С дискриминацией, возникающей в результате коррупции, можно бороться надлежащим структурированием режима доступа к инфраструктуре, четкими регуляторными нормами, которые можно осуществлять в принудительном порядке и, безусловно, эффективной правоохранительной деятельностью; однако лучше всего сделать общие правила четкими и последовательными (зачастую просто упростив их).

Льготный режим в пользу филиальных обществ (компаний). В принципе, режим доступа к инфраструктуре можно структурировать таким образом, чтобы все новые фирмы, выходящие на рынок, платили одну и ту же цену и получали равный доступ без дискриминации.

Однако в мире железных дорог, если управляющий инфраструктурой стремится дискриминировать одни железнодорожные компании в пользу своего партнера (если у него есть партнер), ему в этом никак не помешаешь, каковы бы ни были нормы доступа к инфраструктуре и тарифы и цены. Средства дискриминации прекрасно известны: манипулирование приоритетами при диспетчерском контроле движения поездов, объявление об отсутствии свободных мощностей, излишние проверки "безопасности" и необоснованные технические нормы (среди всего прочего). С помощью регулирования и мер по обеспечению соблюдения правил полностью ликвидировать этот вид потенциальной дискриминации невозможно, да если бы это и было возможно, новые фирмы, стремящиеся выйти на рынок, всегда можно было бы отпугнуть угрозой, что их конкуренту будет предоставлен льготный режим. Один эффективный подход детально обсуждается в разделе 4.2.2: не разделять грузоперевозки и инфраструктуру, однако разделить инфраструктуру между вертикально интегрированными компаниями грузоперевозок. Это создало бы конкуренцию "железнодорожная линия против железнодорожной линии" между интегрированными перевозчиками (подход, применяемый в Северной и Южной Америке). Альтернативным подходом, который обсуждается в Плане реформ, является разделение прав собственности между государственной инфраструктурой и частными перевозчиками с тем, чтобы у провайдера инфраструктуры не было стимулов предоставлять преимущества одному перевозчику за счет другого.

Льготный режим в пользу национальных компаний. Это основной предмет беспокойства Европейской Комиссии в процессе развития единого рынка железнодорожных перевозок в ЕС. Норм и правил доступа не достаточно (более того, они зачастую как раз оформляются таким образом, чтобы поддержать национального перевозчика и не пустить на свой рынок зарубежных конкурентов): тут поможет разделение институтов, и помогло бы существование частных перевозчиков.

Льготный режим в пользу крупных компаний за счет мелких. В предыдущем режиме определения платы за инфраструктуру, назначаемой компании DB Netz, использовался двухкомпонентный тариф с относительно значительной постоянной составляющей. Федеральное управление по борьбе с картелями Германии постановило, что это положение вещей препятствовало конкуренции. Можно спорить о том, насколько плата за доступ к инфраструктуре, получаемая с DB Netz, на самом деле преследовала цель предоставить DB Cargo преимущества за счет других компаний, однако требование, чтобы любой перевозчик не только выплачивал значительный фиксированный тариф, но и предоставлял плату за пользование, привязанную к маржинальным затратам, безусловно приводило к ограничению доступа к инфраструктуре, который могли получить лишь те крупные компании, которые были способны платить значительный фиксированный тариф.[30] Так же обстояло дело с режимом тарификации доступа к инфраструктуре для грузоперевозчиков, первоначально введенным компанией Railtrack. Расчет платы за доступ к инфраструктуре по простой формуле снимет остроту проблемы, однако за счет эффективности хозяйственной деятельности. Проблему эффективности можно решить за счет многокомпонентных тарифов, однако это создаст возможность манипулирования результатами. Не легко обеспечить надлежащий баланс между этими факторами; впрочем, решение все равно пришлось бы принимать - либо погрешив против эффективности хозяйственной деятельности, либо против стимулирования выхода на рынок новых небольших компаний. Впрочем, как отмечалось выше, меню из нескольких тарифов, предоставляющее целый диапазон комбинаций фиксированной и переменной платы, могло бы стать более или менее недискриминационным способом распределения постоянных затрат между операторами, как большими, так и малыми.

Дискриминация в пользу уже существующих компаний за счет новых. В Директиве

Европейской комиссии преследуется еще одна цель: обеспечить, чтобы управляющий инфраструктурой не устанавливал цены, которые защищают уже работающего перевозчика и мешают выходу на рынок новых компаний.

Политические аспекты. Возможности дискриминации по политическим мотивам неограниченны. Стремление потрафить определенным группам населения или регионам, разрешить эксплуатировать пригородные поезда ниже себестоимости без соответствующей компенсации, отдавать предпочтение российским портам в ущерб портам Прибалтики и т.д. - все это может оражаться в плате за инфраструктуру. Если компания, обслуживающая инфраструктуру, лишь возмещает свои маржинальные затраты, тогда у нее нет защиты против давления со стороны тех, кто предоставляет остальную часть суммы (вот, кстати, и аргумент в пользу того, чтобы подходы к определению платы за инфраструктуру на базе возмещения всех затрат могли стимулировать эффективность). Подходы к расчету платы за доступ к инфраструктуре на основе возмещения всех затрат создают стимул взимать более эффективные и менее дискриминационные (в политическом смысле этого понятия) тарифы. Если говорить о пассажирском сообщении, комплексные договоры по субсидированию обязательств по общественному обслуживанию также вносят больше ясности в предоставлении социальных услуг.

4.3.3. Регулирование тарифов, выплачиваемых клиентом железной дороги

Пригородные и междугородные пассажирские перевозки и грузовые перевозки

Тарификация доступа к инфраструктуре - это лишь часть картины; нам надо рассмотреть и цены, которые грузоотправители и пассажиры платят компаниям, осуществляющим железнодорожные перевозки. В общем виде нам надо затронуть три направления: пригородные пассажирские перевозки, междугородние пассажирские перевозки и грузовые перевозки.

Пригородные пассажирские перевозки. Пригородные перевозки являются убыточными практически повсеместно, и Россия в этом смысле не исключение. ЕС предпринимает шаги, чтобы потребовать оказания таких "социальных" услуг в рамках контрактов, фиксирующих обязательства по оказанию общественных услуг, между железными дорогами и органами власти, а в будущем ожидается, что европейское законодательство потребует заключения этих контрактов на основе торгов. Так уже происходит в Великобритании, Италии, Германии и Швеции. В контрактах, фиксирующих обязательства по оказанию коммунальных услуг, как правило, определяются услуги, которые будут оказываться, и соответствующие тарифы, в результате тарифы регулируются в рамках обеспечения выполнения условий контрактов.

Например, в Великобритании Стратегическое управление по делам железных дорог, которое определяет набор оказываемых услуг и обеспечивает выполнение контракта, контролирует лишь стандартные тарифы (цены на проездные билеты для пассажиров пригородных поездов и не зарезервированные билеты на междугородные поезда; для каждого вида перевозок существует своя формула ограничения роста цен), в то время как значительный массив тарифных ставок, чувствительных к спросу (надбавка за проезд в первом классе, зарезервированные билеты на междугородные поезда, все поездки на короткие расстояния не по проездным билетам), напрямую не регулируется. Плату за инфраструктуру, взимаемую с британских компаний пассажирских перевозок, определить независимо от других факторов невозможно, потому что правительство субсидирует их эксплуатацию, и значительная часть суммы субсидии используется как инфраструктурная плата. В этом случае вопрос о ценообразовании по Рамзи не ясен, потому что по сути дела плата за инфраструктуру перекладывается правительством из одного своего кармана в другой, и трудно сказать, какова для правительства эластичность спроса. Данный вопрос - роль правительства и как покупателя услуг

доступа к инфраструктуре, и как органа, субсидирующего перевозчиков (в частности, пассажиров пригородных проездов, но также иных категорий) - станет на повестку дня регуляторных органов и в России, и в ЕС.

Междугородные пассажирские перевозки. Еще более сложен вопрос о регулировании тарифов на междугородные пассажирские перевозки. Во-первых, значительная часть пассажиров российских междугородных поездов в настоящее время ездит по льготным билетам, и не ясно, что произошло бы в случае отмены этих льгот. Во-вторых, не ясно, какой рыночной властью в действительности обладают железные дороги в отношении других категорий пассажиров. На рынке дальних перевозок высокой конкурентоспособностью обладают авиакомпании, и маловероятно, что у железнодорожных перевозчиков будет значительная рыночная власть, которой они смогут злоупотреблять. На рынках менее дальних перевозок серьезную конкуренцию представляют автобусы и автомобили (и их конкурентоспособность будет расти по мере прокладки новых автодорог или модернизации существующих). Более того, если правительство решит создавать конкурентоспособных междугородних пассажирских перевозчиков, необходимость в тарифном регулировании может снизиться. Возможность создания конкуренции в секторе междугородних пассажирских перевозок в России детально разбирается ниже.

Грузовые перевозки. Режим регулирования тарифов на грузоперевозки будет важнейшим вопросом для России, учитывая тот факт, что железная дорога перевозит очень значительную долю грузов по показателю тонно-километров. Хотя автомобильный транспорт уже начинает эффективно конкурировать с грузоперевозками в европейской части России, эффективная конкуренция со стороны других средств транспорта вряд ли возможна в принципе в азиатской части, так же как и в случаях многих массовых грузов. Таким образом, контролировать возможные злоупотребления рыночной властью со стороны грузовых перевозчиков можно будет либо с помощью создания конкуренции "железнодорожная линия против железнодорожной линии" (в основном на одних и тех же рельсовых путях, за возможным исключением европейской части России, где возможна конкуренция со стороны других видов транспорта) либо с помощью регулирования (или обоими способами).

Как видно из приведенной ниже таблицы, даже если найти абсолютно "эффективное" решение вопроса о режиме платы за инфраструктуру, вопросы дискриминации в тарификации не исчезнут, потому что себестоимость железнодорожной инфраструктуры составляет всего 20-30% от совокупных операционных затрат. В США (единственной стране, по которой легко получить надежные и детальные данные) совокупные затраты на подвижной состав приблизительно равны себестоимости инфраструктуры, а постоянные затраты на подвижной состав (амортизация плюс лизинг) в настоящее время составляют приблизительно 60% от совокупных затрат на подвижной состав. Перевозчики, которые владеют подвижным составом (в том числе и на правах финансового лизинга) и выплачивают значительные суммы в виде постоянной платы за инфраструктуру, будут вынуждены решать вопрос о том, как возложить выплату суммы постоянной платы на клиента; причем даже если плата за доступ к инфраструктуре не включает в себя фиксированную составляющую, постоянные затраты на подвижной состав сами по себе будут значительными при расчете тарифов, выплачиваемых клиентом. Тогда, как независимые перевозчики, которые арендуют подвижной состав РЖД, будут рассматривать арендную плату в качестве маржинальных затрат, которые должны переходить на клиентов посредством маржинальных тарифов, перевозчики, которые имеют подвижной состав в своей собственности, будут иметь в своих затратах большую долю фиксированного компонента и должны будут опираться на метод Рамзи при расчете цен, для покрытия этих расходов. Регуляторный режим должен будет принимать в расчет существование этих двух противоположных типов независимых перевозчиков.

Таблица 4.7. **Плата за инфраструктуру как доля совокупных затрат**

	Проценты	Год	Источник
США	17-27	2001	ААЖД
Великобритания	25	1995	МЖС(UIC)
Франция	20.5	1999	МЖС(UIC)
Швеция	30.9	1997	МЖС(UIC)
Индия	10	2000	Годовой отчет
Россия			
Грузовые	45	1999	МПС
Междугородные пассажирские	20	1999	МПС
Пригородные пассажирские	27	1999	МПС

Примечания: Данные по США дают широкий диапазон значений в зависимости от налогового режима, введенного в отношении амортизации/капиталовложений.

Данные по Великобритании, Франции и Швеции рассчитываются как соотношение между совокупной себестоимостью инфраструктурной компании ("Рейлтрек", РФФ и "Банверкет" соответственно) и совокупной себестоимостью инфраструктуры и перевозчиков.

Данные по Индии взяты из Годового отчета ИР. ИР недостаточно обслуживает инфраструктуру и занижает амортизацию, что занижает и соответствующее соотношение.

Данное соотношение во Франции является низким, так как значительная часть затрат на содержание рельсовых путей на самом деле заложена в смету SNCF.

Оценки по России минимальны. В действительности соотношение, возможно, даже выше.

Источник: Louis S. Thompson, Всемирный банк.

Регулирование платы за использование других активов "Российских железных дорог"

В настоящее время принято, чтобы российская компания, обслуживающая инфраструктуру, владела вагонами и локомотивами и предоставляла их перевозчикам, и эта практика может еще серьезнее усложнить вопрос о тарифах за доступ к инфраструктуре, к тому же, расширив возможности для дискриминации. Безусловно, возникнет необходимость регулировать плату за пользование локомотивами и грузовыми вагонами, и многие вопросы дискриминации снова возникнут в связи с платой за использование вагонов и особенно локомотивов (следует ли их арендовать подневно, оплачивая пробег в километрах, или арендовать на год, может ли пользователь арендовать один локомотив или вагон, или одной сделкой необходимо арендовать целый парк и т.д.). Может встать и еще более важный вопрос: доступ к локомотивам, локомотивным бригадам и вагонам может быть мощным инструментом, с помощью которого провайдер инфраструктуры способен оказывать влияние на перевозчиков-конкурентов. Это также является возможным предметом особой озабоченности для регуляторных органов, если провайдер инфраструктуры и любая из компаний грузовых или пассажирских перевозок связана взаимоотношениями собственности или контроля. Возможно, на самом деле игровое поле является ровным, только вот со стороны этого не скажешь, а на инвесторов, особенно зарубежных, значительное влияние оказывают неоднозначные, произвольные или непредсказуемые обстоятельства и явления.

Уроки опыта других стран в области регулирования грузовых тарифов и платы за инфраструктуру для России

Очень важно добиться положения, при котором российская практика регулирования железнодорожных грузовых тарифов будет отвечать требованиям создания конкурентной, рыночной экономики, а также соответствовать стимулам, создаваемым режимом доступа к инфраструктуре в России. Ненужное, мелочное и несбалансированное регулирование грузовых тарифов чуть не обанкротило железные дороги в Северной Америке[31] и в России сложились обстоятельства, которые могут привести к аналогичному результату.

Если смотреть с этой точки зрения на положение в Европе, мы увидим, что железные дороги в ЕС занимают столь малую часть рынка (в большинстве случаев не более 15%), а конкуренция со стороны автомобильного и водного транспорта столь велика, что железнодорожные грузовые тарифы в ЕС практически не регулируются. В Китае железнодорожные грузовые тарифы остаются порождением командной системы экономики. В китайской системе различают лишь несколько классов грузов, договорные тарифы не существуют, система практически не способна гибко учитывать различные аспекты затрат или эластичность спроса и, по сути дела, тарифы линейно привязаны к весу груза и расстоянию. Кроме того, существующая в Китае практика - взимать дополнительную фиксированную плату за тонно-километр для финансирования прокладки новых железнодорожных линий - еще более ограничивает способность железнодорожной компании осуществить тарификацию с учетом рыночной конъюнктуры. Хотя истоки существующей в Китае регуляторной модели соответствуют тем подходам, которые в прошлом применялись в России, в настоящее время она ничего России предложить не способна. Учитывая аналогии рыночных факторов на железной дороге в России и Северной Америке, регуляторный подход Северной Америки чрезвычайно актуален и для российского регуляторного режима. Система Северной Америки отражает воздействие рынка, включая необходимость возмещения постоянных затрат через тарифы, и одновременно пытаясь использовать те направления, на которых железные дороги обладают рыночной властью.

Впрочем, некоторые уроки можно извлечь и из опыта стран с вертикальным разделением инфраструктуры. Как отмечалось, законодательство ЕС обеспечивает возможность надбавок к базовой плате, рассчитанной исходя из маржинальных затрат с целью возмещения затрат в тех случаях, когда их не удается возмещать с помощью государственного финансирования. Данный механизм является чрезвычайно гибким, хотя и может потребовать дополнительных условий со стороны регуляторных органов, принимающих решение об обоснованности надбавок.

Как отмечено выше, сложно дать характеристику российской системы грузовых тарифов с точки зрения экономической эффективности. Новая тарифная структура имеет относительно простой набор категорий груза (три). При отсутствии точной информации по затратам невозможно сказать, являются ли социально обусловленные тарифы на товары с низкой стоимостью (например, перевозка угля с Сибири на запад) в действительности ниже соответствующих переменных затрат. По сути дела, одна категория грузов (продукция обрабатывающей промышленности) возможно, поддерживает все остальные (перекрестное субсидирование пассажирских перевозок также осуществляется за счет этой доходной категории). Тарифы становятся более гибкими в соответствии со спросом; и появляется возможность разработки договорных тарифов. Система одновременно выполняет ряд иных задач, используя шкалы коэффициентов, применяемых к базовым тарифным ставкам определенных грузов. Мы не пытаемся осуществлять детальный критический разбор существующей системы; мы хотим лишь обратить внимание на ряд вопросов и проблем, которые могут оказаться важными по мере начала развития российской системы железнодорожной инфраструктуры и перевозчиков.

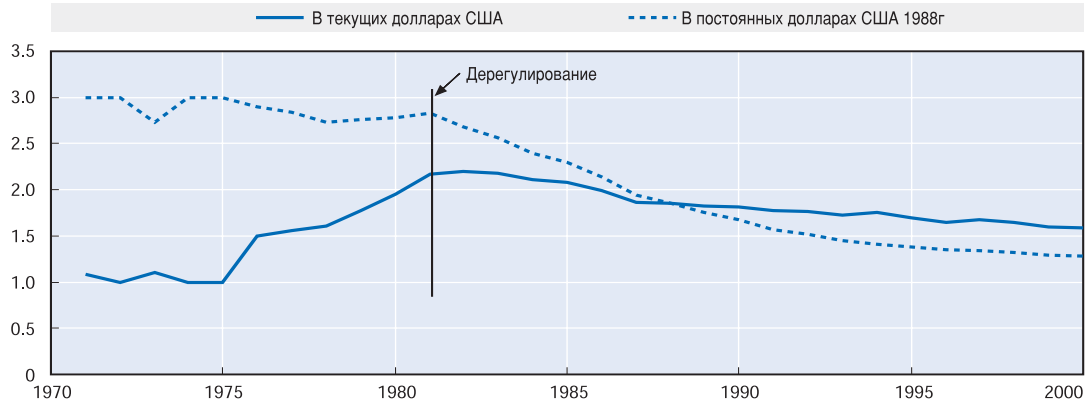
В течение почти пяти лет после окончания Второй мировой войны железные дороги США работали практически по инерции военного времени, когда топливо выдавалось по карточкам, а новые автомобили было трудно достать. Однако с начала пятидесятых годов, когда военная промышленность стала переходить на производство мирной продукции, выросло число владельцев автомашин, расширились парки грузового автотранспорта, стали строиться шоссе и началось развитие гражданской авиации. Особенно после появления

"Боинга 707" в 1954 г. и начала строительства Системы межштатных автомагистралей в 1956 г. конкурентоспособность железных дорог стала быстро падать. К концу шестидесятых годов частная железнодорожная сеть[32] подошла к финансовому коллапсу. Правительство США ответило в первую очередь созданием "Амтрака", государственной компании междугородных пассажирских перевозок, чтобы покончить с перекрестным субсидированием пассажирских перевозок за счет грузовых перевозок.[33]

Хотя создание "Амтрака" и сыграло свою роль, на состояние грузоперевозок продолжали сказываться негативные последствия вмешательства со стороны регуляторных органов. В течение почти 100 лет Комиссия по регулированию торговли между штатами пользовалась своими полномочиями, чтобы бесцеремонно вмешиваться в разработку железнодорожных грузовых тарифов, что привело к появлению системы искажений в структуре ставок грузовых тарифов по политическим мотивам; это снизило конкурентоспособность железных дорог и препятствует управлению дорогами как коммерческими предприятиями, полностью способными конкурировать с автомобильным и водным транспортом. Более того, и система регулирования работы автомобильного и воздушного транспорта стала столь очевидно неэффективной и дорогой, что Конгресс в краткие сроки принял ряд законодательных пакетов, сокращая вмешательство государства в дела авиалиний (1978 г.), затем железных дорог (1981 г. - так называемый "Закон Стэггерса"), и наконец автотранспорта (1982 г.).

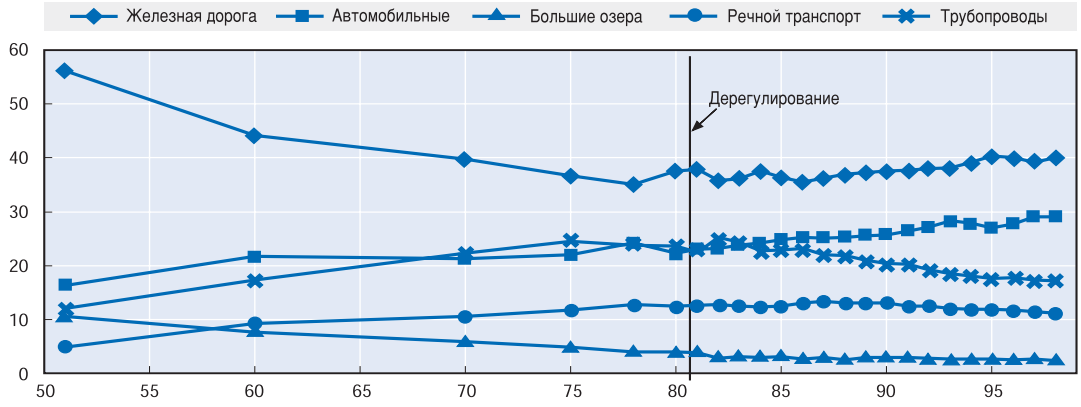
Результаты принятия трех пакетов законов оказались в высшей степени успешными, по крайней мере с точки зрения пассажиров и грузоотправителей. После прекращения государственного регулирования железнодорожные грузовые тарифы в США значительно упали как в текущих, так и в неизменных ценах; доля рынка, принадлежащая железным дорогам, стабилизировалась, а производительность труда и активов выросла столь быстро, что прибыль железной дороги на самом деле увеличилась (хотя, как некоторые утверждают, она все еще ниже стоимости капитала для железных дорог, по крайней мере по расчетам Управления наземного транспорта) (см. приведенные данные). Снизились и тарифы на перевозки автотранспортом, причем снижение тарифов железнодорожного и автомобильного транспорта снизило и тарифы на водном транспорте, экономя стране десятки миллиардов долларов в год на транспортных затратах. Полагают, что фактором, который в наибольшей мере способствовал снижению железнодорожных грузовых тарифов и росту производительности, стало введение договорных тарифных ставок, которые до сокращения государственного вмешательства в экономику были под запретом; сегодня по таким тарифам перевозится более 60% всего тоннажа железнодорожных грузов. Договорные тарифы предоставили возможность железным дорогам и грузоотправителям вкладывать средства в специализированное оборудование (подвижной состав, погрузочное и разгрузочное оборудование) и заключать договоры на перевозку стабильных объемов грузов, что в свою очередь повысило эффективность. Эти договорные тарифы, которые утверждаются в результате добровольных договоренностей между железной дорогой и грузоотправителем (грузоотправители всегда могут при желании использовать назначенный регуляторным органом тариф), как правило, являются конфиденциальными и вообще не регулируются.

Рисунок 4.8. **Доходы железных дорог от грузоперевозок в США**
(США центы/т-км)



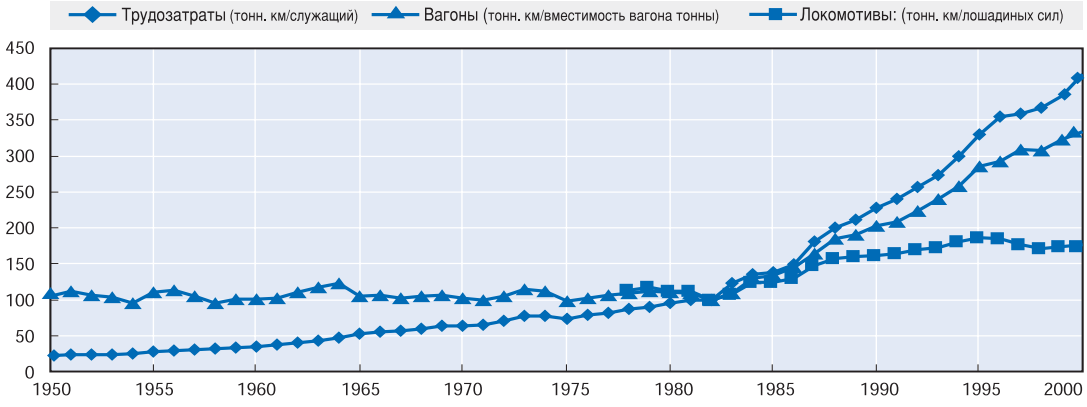
Источник: Железнодорожный справочник ААЖД.

Рисунок 4.9. **Доли грузоперевозок по видам трансрота в США** (% т-км)



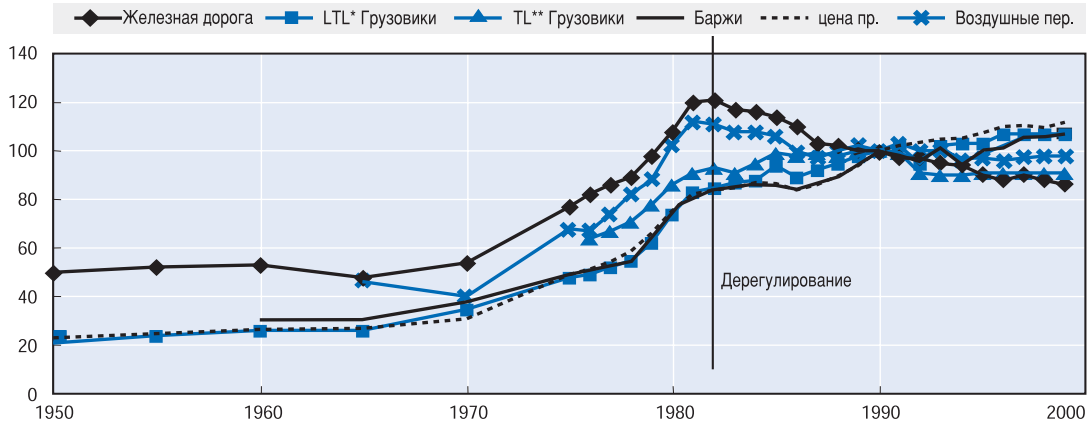
Источник: Louis S. Thompson, Всемирный Банк.

Рисунок 4.10. **Производительность железных дорог в США**
Индекс: 1982 = 100



Источник: Louis. S. Thompson, Всемирный Банк.

Рисунок 4.11. **Средние тарифы грузоперевозок по видам транспорта**
Индекс: 1990=100



* Грузовики с неполной загрузкой (Less than truckload)
** Грузовики с полной загрузкой (Truckload):
Источник: Louis. S. Thompson, Всемирный Банк.

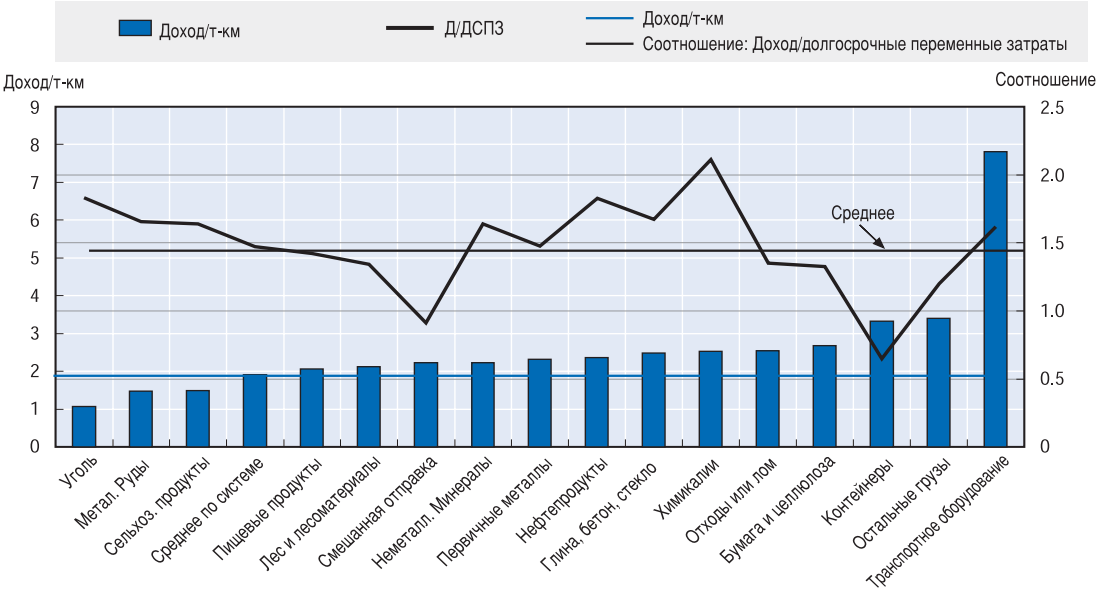
Принципы, на которых основано регулирование железнодорожных грузовых тарифов в США, заслуживают обсуждения в ходе разработки российской системы. В целом в основании подхода США лежат следующие факторы:

- Предполагается, что существует достаточная конкуренция со стороны автомобильного или водного транспорта, других железных дорог или видов транспорта, так что регулирование железнодорожных грузовых тарифов, как правило, считается не нужным. Пока совокупная прибыль железной дороги не превышает стоимость её капитала, и пока совокупный доход от грузоперевозок не превышает установленный показатель (180%)[34] ее "переменных затрат", грузоотправителю сложно оспаривать предположение о достаточной конкуренции.
- Когда грузоотправитель полагает, что назначенная ему тарифная ставка может отражать злоупотребление рыночной властью со стороны железной дороги, он обязан доказать, что железная дорога действительно обладает рыночной властью, а предложенная тарифная ставка действительно превышает показатель в 180% ее переменных затрат, или предложенная тарифная ставка превышает ее "автономные затраты" (т.е., затраты эффективно работающей железной дороги на обслуживание только данного грузоотправителя). Если ему удается это доказать, Управление наземного транспорта может назначить тарифную ставку (но не обязано это делать, и обычно не делает), которую считает обоснованной.[35] Ни один из этих вопросов напрямую не относится к договорным тарифам, которые в большинстве случаев не регулируются и являются конфиденциальными.

В результате применения этого подхода в грузоперевозках по железным дорогам в США практически не используются тарифы, предписанные регуляторным органом, и очень небольшой объем перевозок осуществляется в соответствии с упрощенными группами грузовых тарифов. Вместо этого практически каждая отправка уникальна, а тариф зависит от обстоятельств (договорный тариф, вид груза, тип оборудования, железная дорога, расстояние, конкуренция и т.д.). Результат можно видеть из диаграммы, в которой указаны железнодорожные тарифы в США и изменения в средних показателях дохода на тонно-километр для важнейших 15 видов грузов в 2001 г. (98% на т-км). Диапазон тарифных ставок достаточно широк. В следующей диаграмме предпринята попытка в общих чертах

сопоставить это положение с российскими показателями по трем основным тарифным группам - в диаграмме сравниваются тарифы на уголь, сталь в слитках и пшеница (тарифные данные представлены МПС) по средним тарифам при средней дальности рейса перевозки таких же основных товарных групп в США.

Рисунок 4.12. **Тарифы грузоперевозок на железных дорогах США в 2001**
Доход/т-км (в центах США) по видам грузов и соотношение дохода переменных затрат

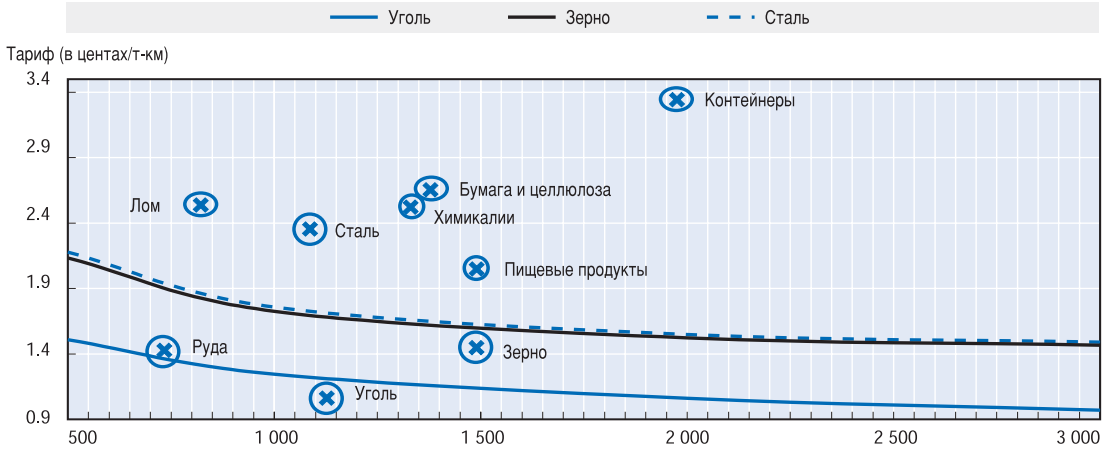


Источник: Данные УНТ (STB).

При проведении таких сопоставлений сталкиваешься с многими подводными камнями, включая конвертацию российских рублевых тарифов в доллары, скорректированные по паритету покупательной способности. Существенно, однако, что система тарифных ставок на перевозку этих грузов в США дает гораздо более широкий набор вариантов, чем российская система: американская система предоставляет большую гибкость и возможность адаптации к рыночной конъюнктуре. Российские тарифы и не должны быть такими же, как в США, потому что и конъюнктура рынка, и детали затрат иные; однако потребность в более широкой дифференциации тарифов, существующая в настоящий момент, кажется очевидной, если только мы хотим, чтобы российские грузоперевозчики могли полностью возмещать постоянные затраты в условиях растущей конкуренции. Это тем более верно, если (как обсуждалось ниже) мы хотим, чтобы некоторые грузоперевозчики, работающие на ограниченном сегменте рынка, могли конкурировать ("выбирать лучшие заказы") с грузоперевозчиками общего назначения, используя государственную инфраструктуру, при перевозке собственных грузов (например, угольная шахта, которая принимает решение эксплуатировать собственные поезда на маршруте от шахты до электростанции).

Рисунок 4.13. **Сравнение тарифов грузоперевозок между США и Россией**

Сплошными линиями обозначены российские тарифы в зависимости от расстояния для состава в 50 вагонов,
В кружках средние тарифы в США на перевозку соответствующего товара при средней дальности рейса



Источник: российские тарифы - МПС, тарифы в США – УНТ (STB), накладные за 2001.

Трудности возмещения затрат, возникающие в связи с грузовыми тарифами, могут многократно вырасти, если плата за пользование инфраструктурой будет привязана к виду груза и основана на тех же существующих в настоящее время регулируемых грузовых тарифных ставках, выплачиваемых конечным пользователем. Если это произойдет, перевозчики практически утратят возможность принимать участие в разработке тарифов, чувствительных к спросу. Данный подход, видимо, будет выгоден агентству управляющему инфраструктурой, однако перевозчикам он жизнь усложнит.

Кроме того, показатели по США показывают соотношение между доходом, получаемым от перевозки различных грузов, и расчетными "долгосрочными переменными" затратами на перевозку. Долгосрочные переменные затраты лежат в основе подхода, применяемого Управлением наземного транспорта для сравнения дохода от предлагаемой тарифной ставки со стоимостью перевозки соответствующих грузов. Кроме того, подход может применяться, как видно из диаграммы, для сопоставления совокупных доходов от соответствующих видов перевозок с долгосрочными переменными затратами. Используемый Управлением наземного транспорта показатель "долгосрочные переменные затраты" отличается от показателя краткосрочных маржинальных затрат, применяемого экономистами: концепция "долгосрочных переменных затрат" разработана с целью сопоставить реальные данные за более длительный отрезок времени в несколько лет, так что "долгосрочные переменные затраты" составляют более высокую процентную долю от совокупных операционных затрат, чем краткосрочные маржинальные затраты. В связи с этим можно подчеркнуть два пункта: во-первых, затраты определенных видов перевозок и совокупных перевозок можно исчислить (по крайней мере, приблизительно) и полезно сравнить с соответствующими доходами; во-вторых, не существует прямой связи между тарифом на перевозку группы грузов и ее рентабельностью (например, уголь, при перевозках которого средний тариф за тонно-километр является самым низким, однако по отношению доход/переменные затраты уголь уступает лишь одному виду грузов). Если мы хотим регулировать тарифы так, чтобы назначать цены с учетом рыночной конъюнктуры, нельзя обойтись без знания как издержек, так и тарифных ставок.

Видимо, при анализе тарифных ставок, предлагаемых Тарифным прейскурантом 10-01,

чрезвычайно важно использовать те же принципы калькуляции себестоимости, что применяются Управлением наземного транспорта в США и зафиксированы в Директиве ЕС 2001/14/ЕС, в попытке добиться того, чтобы все российские железнодорожные грузовые тарифы по крайней мере возмещали переменные затраты (целесообразность этой практики вызывает сомнения при перевозке угля на очень дальние расстояния, учитывая систему скидок, привязанную к расстоянию при перевозке этой категории груза), и определить обстоятельства, в которых тарифы значительно превышают затраты. Кроме того, это помогло бы регулирующему органу сравнивать затраты с доходами от тарифов.

Как уже отмечалось, правила доступа к инфраструктуре и плата за доступ должны соответствовать практике регулирования окончательных цен, которые платит грузоотправитель (или пассажир). Обоснование данного требования следующее: инфраструктурное агентство сравнительно быстро приходит к заключению, что, если желательно покрывать полностью издержки, оно должно относиться к доступу к инфраструктуре как к товару на продажу - причем у него очень ограниченный набор клиентов. Второе изменение состоит в следующем: как только грузоперевозчики и пассажирские перевозчики начинают стремиться к получению прибыли (а это происходит со всеми предприятиями, работающими в условиях "жесткой сметы"), грузовые и пассажирские перевозчики рассматривают плату за доступ к инфраструктуре как ценовые сигналы, точно так же, как любые другие ресурсы производства. Они начнут реагировать на цены - как на их уровень, так и структуру. В краткосрочной перспективе они станут корректировать свои методы использования инфраструктуры; в долгосрочной скорректируют все переменные тарификации доступа к инфраструктуре, которые находятся под их контролем, чтобы максимизировать разницу между получаемыми доходами и платой за доступ к инфраструктуре.

Россия находится в процессе создания рынка услуг железнодорожной инфраструктуры, и его создание непосредственным образом отразится на поведении перевозчиков на рынке грузовых перевозок, который напрямую связан с рынком услуг железнодорожной инфраструктуры. На характере взаимодействия между грузоперевозчиком (грузоперевозчиками) и грузоотправителем безусловно отразятся цены, запрашиваемые, и услуги, оказываемые железнодорожными перевозчиками (и конечно цены и услуги автомобильного и водного транспорта, а также ограничения, налагаемые режимом регулирования грузовых тарифов). С другой стороны, столь же очевидно, что характер взаимодействия между управляющим инфраструктурой и его клиентами (грузовыми и пассажирскими перевозчиками) также будет определяться ценами инфраструктуры и предлагаемыми услугами. Хотя управляющий инфраструктурой является "монополистом", его клиенты не монополисты, и им придется реагировать на плату за доступ к инфраструктуре, которая будет для них устанавливаться. Инфраструктурному агентству придется помнить о реакции пользователей на запрашиваемую плату; но точно так же и орган регулирования работы инфраструктуры не сможет отдавать (или получать) команды на выполнение социальных или политических задач, используя как инструмент плату за использование инфраструктуры без того, чтобы эта практика не отразилась на показателях работы перевозчиков и/или на прибыли инфраструктурного агентства.

В качестве общего довода можно сформулировать следующее соображение: любое вмешательство со стороны регуляторного органа, сколь чистыми мотивами он бы ни руководствовался, имеет свои последствия. Многие страны пытались с помощью тарифного регулирования ввести перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых перевозок или одной категории грузов за счет другой категории; в каждом случае, если перевозчик, который регулировался несоответствующим образом, сталкивался с эффективной конкуренцией, рыночные силы сводили на нет усилия регулирующего органа

и наносили ущерб перевозчикам. В США в период до сокращения объема государственного вмешательства в работу железных дорог в 1981 году неправильное регулирование чуть не уничтожило частные железные дороги. Кроме того, в некоторых странах предпринимались попытки установить "справедливые" грузовые тарифы для небольших фермерских хозяйств или фермерских хозяйств, находящихся в отдаленных местностях; предполагалось, что они должны платить по тем же тарифам, что и более крупные фермерские хозяйства, находящиеся ближе к рынкам. В результате лучших клиентов заставляли больше платить, чтобы поддерживать клиентов, получавших меньшую прибыль. Печальный итог был: лучшие перевозки достались автотранспорту, а железнодорожному перевозчику остались менее выгодные клиенты.

Можно привести хороший пример потенциальной опасности, с которой может столкнуться Россия. Предположим, что грузовые тарифы регулируются таким образом, что имеется достаточно простой набор грузовых классов. Предположим, что один из видов грузов (например, готовая сталь), перевозится по более высоким тарифным ставкам, и перевозчик, деятельность которого регулируется, не способен добиться снижения этих ставок; с другой стороны, перевозчик имеет возможность возить железную руду и коксующийся уголь по низким тарифам, предписанным регулирующим органам. Если тариф на перевозку стали достаточно высок, конкурировать в ее перевозке сможет автотранспорт, а железнодорожному перевозчику останутся менее прибыльные насыпные грузы. Если режим доступа к рельсовым путям установить таким образом, что он не будет дифференцировать ни малых, ни крупных грузоперевозчиков, металлургический комбинат может прийти к решению перевозить сталь своими силами, а железной дороге оставить лишь перевозку сырья. В любом случае, на самом деле проиграют и перевозчик, и металлургический комбинат, и экономика в целом; лучше было бы, если бы режим доступа к инфраструктуре и тарифный режим были более гибкими и могли приспосабливаться к рыночным силам. Приведенные нами примеры отнюдь не вымышлены: именно такие искажения и существовали в Северной Америке до принятия Закона Стэггерса в 1981 году, и железным дорогам понадобилось чуть ли не двадцать лет, чтобы оправиться от удара.

4.3.4. Заключительные соображения по тарифам

Подходя к делу с надлежащей ответственностью, российское правительство предприняло усилия, чтобы избежать дестабилизации системы. До настоящего времени оно предпочитало сохранять и постепенно изменять прежние тарифы, не вводя новую систему тарифного регулирования в процессе реализации всех других реформ. Впрочем, и такой подход таит в себе определенные опасности.

Органы регулирования должны предоставить "Российским железным дорогам" свободу устанавливать цены на свои услуги в соответствии с рыночной конъюнктурой. Не получив такой свободы, компания лишиться наиболее прибыльных видов бизнеса в пользу конкурентов - автомобильного транспорта и своих промышленных клиентов, которые примут решение собственными силами эксплуатировать поезда. Пройдет несколько лет, и система тарификации железнодорожных перевозок уже не сможет помогать государству в выполнении задач регионального развития, потому что доходы "Российских железных дорог" упадут. Компании будет все сложнее и сложнее уже просто возмещать совокупные затраты самой железной дороги, даже если передать пригородные пассажирские перевозки на баланс различных органов государственной власти и управления.

Существующую трех классовую систему грузовых тарифов следует заменить гораздо более гибкой системой регулирования, адаптированной к рыночной среде, которую прави-

тельство создает для железных дорог и для экономики в целом. Как и РЖД, частным железнодорожным компаниям, и вертикально интегрированным, и чистым перевозчикам, потребуется гибкость в установлении тарифов (при соблюдении широких регуляторных ограничений на тех секторах рынка, где это необходимо), которые возмещали бы издержки, одновременно давая возможность компании реагировать на рыночную конъюнктуру и таким образом не терять перевозку дорогостоящих грузов.

Как только принимается решение перейти к более гибкому ценообразованию, правительству придходится решать, какие из своих задач следует и дальше продолжать выполнять в рамках модификации существующих тарифов (а может быть, вообще ни одну не стоит выполнять?) в течение периода, предшествующего оформлению и принятию нового подхода к регулированию. Трудно оценить финансовые стимулы, которые вносятся в тарифную систему новыми уровнями дифференциации. Еще сложнее предсказать реакцию различных секторов железнодорожной отрасли по мере реализации правовых и структурных реформ и с появлением новых свобод для определенных секторов. Возможно, ряд изменений ускорит предсказанную утрату некоторых видов перевозок. Кроме того, ситуация может непредсказуемым образом отразиться на распределении инвестиционных ресурсов, которые существенно важны для поддержания стоимости активов в системе. В периоды перемен или неопределенности финансового положения, по какой бы причине такая ситуация ни сложилась, как правило, сокращаются суммы, выделяемые на ремонт и обслуживание и на обновление производственной базы. В целом опасность состоит в том, что когда в конце концов настанет нужный момент для реформирования тарифного регулирования, железные дороги поразит финансовый кризис.

Как отмечалось в разделе о конкуренции выше, задача регуляторного органа по контролю грузовых тарифов чрезвычайно облегчится, если удастся создать конкуренцию между вертикально интегрированными грузовыми железными дорогами через соответствующую корректировку структуры региональных железных дорог. На смену грузовым тарифам, предписанным регуляторным органом, придут тарифы, устанавливаемые на основе конкуренции при контроле со стороны регуляторных органов и при условии права на апелляцию в регуляторном органе в тех случаях, когда, по мнению клиентов, они становятся жертвами злоупотреблений со стороны монополий. Будет реже возникать ситуация, при которой необходимо контролировать плату за доступ к инфраструктуре, потому что в большинстве случаев плата будет устанавливаться в рамках внутренних процедур и имплицитно самими вертикально интегрированными железнодорожными компаниями. Правила принятия решений придется составлять в соответствии с качеством данных, доступных соответствующим органам. Для принятия этих решений сотрудникам регуляторного органа потребуется и достаточная информация, и знания в области экономики. Регуляторный орган должен будет оценивать экономическое положение, а не просто следить за соблюдением буквы закона. Даже без конкуренции между вертикально интегрированными железными дорогами на многих рынках конкуренция со стороны автомобильного транспорта ограничит рыночную власть железных дорог (как произошло в большинстве европейских стран и в Соединенных Штатах) и снизит потребность в детальном директивном регулировании, предоставляя определенную свободу для работы по договорным грузовым тарифам вместо предписанных тарифов, хотя перевозки угля, возможно, потребуют существования в какой-то форме директивного регуляторного режима.

Методика установки платы за использование инфраструктуры в новых условиях отчасти зависит от принятой модели конкуренции: используют ли новые перевозчики рельсовые пути, принадлежащие "Российским железным дорогам", конкурируя с отделением грузопе-

ревозок самих "Российских железных дорог"; или на части железнодорожной сети создается конкуренция между вертикально интегрированными компаниями. Если выбирается вертикальное разделение, логично вводить двухкомпонентный тариф или меню из двухкомпонентных тарифов с целью обеспечить возмещение затрат, одновременно не лишая небольшие компании возможности получить доступ к инфраструктуре. Предполагается, что система будет возмещать полные затраты, поэтому в плату необходимо включить значительный элемент, определяемый в соответствии с платежеспособностью клиента, который будет относится на фиксированный компонент тарифа. Переменная составляющая будет основана на маржинальных затратах эксплуатации конкретных поездов. Существенно важно структурировать плату за инфраструктуру таким образом, чтобы обеспечить мощные стимулы для эффективного управления инфраструктурой и стимулировать использование такого состава и оборудования поездов, которое не приводит к излишнему износу рельсового пути.

Роль регуляторных органов в оценке того, насколько плата за инфраструктуру соответствует политическим установкам, несколько отлична при наличии двух моделей конкуренции. В рамках краткосрочной модели, установленной в Плане, может быть поставлена задача снижения уровня фиксированной платы, взимаемой с небольших или новых операторов, которые стремятся выйти на низко прибыльные рынки, чтобы помочь найти баланс между многочисленными барьерами для выхода на рынок, с которыми они неминуемо столкнутся.

Комиссии по тарифному регулированию следует приступить к анализу вариантов структуры регуляторного контроля тарифов конечного пользователя в России, а также структуры платы за пользование инфраструктурой, отвечающей задачам конкурентной политики после того, как она будет четче сформулирована.

4.4. Обязательства по общественному обслуживанию на пассажирском железнодорожном транспорте и льготный проезд

В России железнодорожная сеть больше, чем в других странах-членах ОЭСР, но если не считать этого, пассажирские перевозки имеют немало черт сходства. Пассажирские перевозки разделяются на две категории - пригородные/региональные и дальнего следования/междугородные. В 2002 г. МПС перевезло около 1,15 млрд. пассажиров пригородными и 121 млн. междугородными поездами. Среднее расстояние одной поездки на пригородном поезде - 41 км. (приблизительно таков же показатель и всех пассажирских поездок в Германии), а среднее расстояние поездки на поезде дальнего сообщения - 876 км (несколько больше, чем у "Амтрака", "ВИА" в Канаде и в Китае). Эти два вида пассажирских перевозок обслуживают совершенно различные рынки и имеют абсолютно разные характеристики затрат и спроса.

В большинстве стран-членов ОЭСР различие между пригородными и междугородными перевозками полностью признано и зафиксировано. В большинстве случаев пассажиры пригородных поездов пользуются при проезде льготами[36], предоставляемыми из соображений социальной справедливости, поэтому пригородные перевозки убыточны. Европейская Комиссия пришла к заключению, что в большинстве случаев междугородные пассажирские перевозки следует осуществлять на коммерческой основе, и они не должны субсидироваться государством. ЕС требует, чтобы все виды социальных услуг, требующих субсидирования со стороны государства, оказывались по контрактам с соответствующим местным, региональным или федеральным органом власти. В рамках контракта следует обеспечить прозрачность счетов с разделением затрат и доходов для каждого вида перевозок, а субсидирование предоставлять в объеме, достаточном для покрытия затрат провайдера услуг.

В соответствии с действующим положением ЕС (Положение № 1191/69/EEC), чтобы обеспечить транспортное обслуживание надлежащего уровня, принимая в расчет социаль-

ные и природоохранные факторы и факторы регионального развития, или предоставить льготные тарифы определенным категориям пассажиров, соответствующие органы вправе заключать с транспортным предприятием **контракты на оказание общественных услуг.** Контракт на оказание общественных услуг может, в частности, предусматривать:

- Перевозки при соблюдении установленных норм непрерывности, регулярности, объемов и качества;
- Перевозки по указанным тарифным ставкам и при соблюдении определенных условий, в частности перевозки определенных категорий пассажиров или перевозки по определенным маршрутам;
- Соблюдение определенных требований к перевозкам.

В тех случаях, когда транспортное предприятие не только оказывает услуги в соответствии с контрактом на оказание общественных услуг, но и занимается иными видами деятельности, общественные услуги должны оказываться **обособленными отделениями** этого предприятия при выполнении, по крайней мере, следующих условий:

1. оперативные счета по каждому виду деятельности должны вестись отдельно, а доля активов, задействованных в каждом из видов деятельности, должна отвечать действующим учетным нормам;
2. расходы должны быть сбалансированы с операционными доходами и суммами субсидий, полученных от органов власти, без возможности трансфертов из другого сектора деятельности предприятия или трансфертов другому сектору.

"Обязательства по оказанию общественных услуг" определяются как обязательства, которые соответствующее транспортное предприятие отказалось бы принять на себя или отказались бы принять на себя в том же объеме или на тех же условиях, если бы предприятие исходило исключительно из собственных коммерческих интересов. Обязательства по оказанию общественных услуг включают в себя обязательство по обслуживанию, обязательство осуществлять перевозки и тарифные обязательства; предприятию органы власти должны предоставлять **компенсацию** соответствующих затрат.

Европейская комиссия предложила поправки к этому положению, стремясь: а) стимулировать более эффективную и качественную работу общественного транспорта в рамках использования контролируемой конкуренции[37] и иных мер; б) стимулировать создание правовых гарантий для властей и операторов. Предложение устанавливает следующие правила:

- использование контрактов между органами власти и операторами;
- предоставление компенсации операторам за выполнение требований по оказанию коммунальных услуг;
- предоставление эксклюзивных прав;
- внедрение конкуренции и управление конкуренцией;
- соблюдение прозрачности.

Контролируемая конкуренция в странах ЕС связана с более эффективной и качественной работой транспорта. В приведенной ниже таблице сопоставляются тенденции на общественном транспорте в 30 крупных городах ЕС в девяностых годах. Города, которые используют контролируемую конкуренцию, привлекли больше новых пассажиров. Там же достигнуты и наивысшие финансовые показатели. Аналогично, в двух странах-членах ОЭСР, в которых в максимальной мере использовалась контролируемая конкуренция на железной дороге (Великобритания и Швеция), быстрее всего росла численность пассажиров в период между 1994 г. и 1999 г.

Таблица 4.8. **Влияние контролируемой конкуренции на показатели работы систем общественного транспорта**

	Изменение количества пассажирских поездок за год	Изменение доли операционных затрат, возмещаемой платой за проезд, за год
Города, в которых используется контролируемая конкуренция	+1,8%	+1.7%
Города без конкуренции на общественном транспорте	-0,7%	+0,3%
Города, использующие дерегулирование без значительного контроля со стороны государственных властей	-3,1%	+0,3%

Источник: COM(2002)107, окончат. 21 февраля 2002г., "Предложение с поправками по Решению Европейского парламента и Совета касательно действий стран-членов ОЭСР по выполнению требований к оказанию коммунальных услуг и предоставлению контрактов на оказание коммунальных услуг на железнодорожном, автомобильном и водном транспорте".

План и законодательство предусматривают принятие Россией подхода, аналогичного подходу ЕС, т.е., субсидирование пассажирских перевозок по контракту с железнодорожным перевозчиком на оказание общественных услуг. Кроме того, в Плане признается необходимость предоставления субсидий, по крайней мере, частично, местными или региональными органами власти. Потенциальный масштаб проблемы указан в таблице 4.7 в которой отдельно для междугородных и отдельно для пригородных перевозок даны следующие показатели: число перевезенных пассажиров, пассажиро-километры, оценки операционных убытков и отношение суммы дохода, полученной от пассажиров, к операционным издержкам перевозок.

Пригородные/региональные перевозки в основном производятся небольшим числом региональных железных дорог, причем на Москву с Петербургом приходится почти половина пригородных перевозок и убытков от них. Совокупные убытки от пассажирских перевозок (которые в 2001 году приблизительно оценивались в 16 миллиардов рублей, хотя любые оценки "убытков" следует рассматривать как приблизительные, и по всей вероятности, исчисленные в соответствии с принципами, несовместимыми с нормами МСФО) представляют существенное бремя для железнодорожной сети[38]; на их возмещение, безусловно, уходит прибыль, которая в противном случае могла бы использоваться для инвестиционных ресурсов, в которых остро нуждается железная дорога. Программа быстрого перехода к финансовому и, как только станет возможно, операционному отделению пригородных/региональных перевозок - это первоочередная задача. Только с помощью четкого разделения счетов и операций можно полностью обосновать потребности в заключении контрактов на оказание коммунальных услуг. Из таблицы также ясно, что "убытки" поездов дальнего следования также являются значительными: в совокупности они больше (около 30 миллиардов рублей), чем убытки от пригородных перевозок; впрочем, в междугородних перевозках отношение доходов к операционным затратам гораздо выше, и таким образом, этот вид перевозок ближе к самоокупаемости.

Таблица 4.9. **Пассажироперевозки МПС в 2001 г.**

	Перевезено пассажиров (тыс.)		Пассажиро-км (млн.)		Оценочные операционные убытки (тыс. руб)		Отношение дохода к себестоимости (%)	
	Дальнего следования	Пригород -ные	Дальнего следования	Пригород -ные	Дальнего следования	Пригород -ные	Дальнего следования	Пригород -ные
Октябрьская	17,564	179,749	12,432	5,750	2,522,047	3,202,241	58.2	13.9
Калининград	463	8,249	112	230	14,548	197,563	68.5	13.0
Москва	28,003	548,564	17,472	17,158	4,465,148	4,630,169	52.5	30.0
Горький	7,316	74,338	9,856	2,484	1,109,682	1,070,408	71.5	16.6
Северный	10,216	28,650	7,056	1,242	2,247,478	409,946	47.0	18.8
Северо-Кавк.	10,831	39,629	8,624	2,208	2,638,941	1,061,070	48.0	10.5
Южно-вост	4,468	42,886	8,736	1,748	2,127,542	962,401	53.7	6.1
Волжская	5,791	23,347	4,816	736	1,810,607	563,229	42.9	6.5
Куйбышувская	6,828	38,299	7,280	1,656	783,900	588,829	72.4	18.7
Свердловская	13,032	81,432	11,088	2,530	2,122,986	747,089	59.6	25.8
Южно-уральск	4,883	28,282	4,368	1,610	1,042,576	656,858	54.2	18.9
ЗападноСиб.	8,862	112,746	6,720	4,876	1,860,553	533,307	50.5	26.4
Красноярская	3,992	17,052	3,024	644	936,535	343,855	47.7	12.3
Востч.Сибир.	4,071	23,462	3,808	1,334	1,567,170	405,942	40.7	21.1
Байкальская	3,922	13,098	3,360	828	2,152,466	268,087	30.6	10.2
Дальневосточ.	7,450	19,818	2,912	920	2,053,442	385,749	28.6	14.5
Сахалинская	768	719	224	0	245,369	29,075	20.5	10.5
Всего	138,460	1,280,320	112,000	46,000	29,700,990	16,055,818	51.7	20.2

Источники:
Численность перевезенных пассажиров: "Делойт и Туш", Таблица 8, стр. 24.
Пассажиро-километры: оценка основана на данных "Делойт и Туш", Таблица 10, стр. 35, где указывается доля совокупных пассажиро-километров по категориям и данным, приведенным МПС, где указывается общий показатель пассажиро-километров междугородных и пригородных перевозок.
Отношение дохода к затратам: "Делойт и Туш", Таблица 11, стр. 35.
Оценочные операционные убытки: "Делойт и Туш", стр. 19, и оценка, основанная на предоставленных "Делойт и Туш" показателях соотношения дохода и затрат, исчисленных исходя из предположения, что процентная доля дохода для каждой железной дороги аналогична процентной доле показателя пассажиро-километров.

Оба вида пассажирских перевозок не получают всей суммы причитающихся им доходов, потому что значительная часть пассажиров пользуется правом льготного проезда (а в поездах пригородного сообщения еще и ездят "зайцем"). По имеющимся оценкам, 43% всех пассажиров пригородных поездов ездят бесплатно или по льготным билетам (а еще 10% ездят "зайцем"). Этот льготный проезд обходится почти в 6,8 миллиардов рублей в год, что составляет значительную часть годовых убытков (хотя и не всю их сумму). Дальнее сообщение не так страдает от права на льготный проезд - бесплатно или на льготных основаниях путешествует приблизительно 14% пассажиров, (а "зайцем" не ездит практически никто).[39]

Учитывая опыт других стран и различие между этими двумя видами пассажирских перевозок в России, следует предусмотреть для них разные модели. Было бы неплохо применить следующий подход к пригородным перевозкам: отделить этот вид перевозок и возложить ответственность за их организацию на местные власти - пусть планируют и частично финансируют. Значительная часть пассажиров пригородных поездов ездит по льготным билетам, да и убытки этого вида сообщения связаны не только с использованием льготных билетов, поэтому подход ЕС, требующих заключения контрактов на оказание коммунальных услуг для каждого вида перевозок, был бы эффективным способом обеспечить положение, при котором решения о льготных билетах и общем уровне услуг принимались бы в соответствующем для этого месте: безусловно, пригородное сообщение вряд ли сможет стать на коммерческие рельсы, поэтому контракт с местными учреждениями об оказании полного комплекса этих услуг был бы более эффективным.

На практике федеральное правительство и местные органы власти могут по-разному распределять между собой объем субсидий, которые они должны предоставлять для обеспечения функционирования пригородного сообщения. В значительной мере распределение зависит от их способности собирать налоги. Если местная налоговая база минимальна, доля федерального правительства может доходить до 100% (хотя органы власти любого уровня могут субсидировать лишь такие социальные услуги, как пригородное сообщение), а при мощной налоговой базе доля местных органов власти может доходить до 100 процентов операционных убытков и до половины стоимости капитала. Вопрос о правильном распределении для России следует обсудить на различных уровнях власти.

С другой стороны, как видно из таблицы 4.10, сложно дать разбивку междугородных пассажирских потоков по региональным железным дорогам. Интересно, однако, что западная часть территории России (Калининград, Октябрьское, Москва, Юговосток, Северный Кавказ, Поволжье, Куйбышев, Горький и Север)[40] не составляет, по-видимому, набора пассажиропотоков, относительно отдельного от пассажиропотоков восточной части России (Свердловск, Южный Урал, Западная Сибирь, Красноярск, Восточная Сибирь, Забайкалье и Дальний Восток). Приблизительно 61% всех междугородных пассажирских перевозок начинается и заканчивается на западной группе железных дорог, а еще 29% - на восточной, и лишь 10% пассажиров пересекают границы регионов. Из этого следует, что Россия могла бы иметь две компании междугородных перевозок, которые могли бы в основном обслуживать свои регионы и обмениваться пассажирами на границах. Более того, если Восточной компании предоставить право обслуживать Москву, можно было бы обслужить еще 5% пассажиров без смены перевозчиков.

Конечно, это распределение по группам не внедрит конкуренцию на рынке пассажирских перевозок. Учитывая тот факт, что пассажирские перевозчики будут полностью отделены от инфраструктуры, невозможно привести весомые аргументы против предоставления конкурирующих прав на обслуживание, особенно для таких крупных рынков, как Москва и Ст.-Петербург и международных рынков на Западе. Вероятно, также, что "убытки" компаний междугородных пассажирских перевозок будут в значительной мере связаны с платой за доступ к инфраструктуре, а также с убытками от бесплатных перевозок или перевозок по льготным тарифам. В соответствии с практикой ЕС было бы логично ожидать, что сочетание тщательно структурированной платы за доступ к рельсовым путям для пассажирских поездов на основе маржинальных затрат в совокупности с дерегулированием платы на проезд (особенно если компании пассажирских перевозок будут структурированы таким образом, чтобы обеспечить возможность конкуренции) и прямой компенсацией любых льготных тарифов[41] привело бы к появлению компаний пассажирских перевозок, которые способны работать без существенных бюджетных субсидий и, возможно, некоторые из них стали бы вполне коммерческими предприятиями.

Даже при применении маржинальной платы за доступ к инфраструктуре для пассажирских перевозок, может оказаться необходимым применение нового финансового подхода для поддержки пассажирских услуг. Пригородные перевозки, как в ЕС, так и в США терпят убытки, так как тарифы держаться на низком уровне по социальным и экологическим причинам. Настоящая модель в России, выгоды которой от перекрёстного субсидирования с грузовых перевозок на социальное обслуживание пассажиров не переживут натиска внутриотраслевой и возрастающей со стороны автомобильного транспорта конкуренции, в принципе запрещена по законодательству ЕС. Рисунок 4.14 иллюстрирует другую модель финансирования, где пассажирское обслуживание будет получать прямую поддержку от Федерального правительства (пока инфраструктура находиться в её собственности), а эксплуатационные

Таблица 4.10. **Совокупные пассажиропотоки междугородного сообщения региональных железных дорог МПС (тыс. пассажиров) в 2001 г.**

Пассажирские перевозки к западу

Пассажирские перевозки к востоку

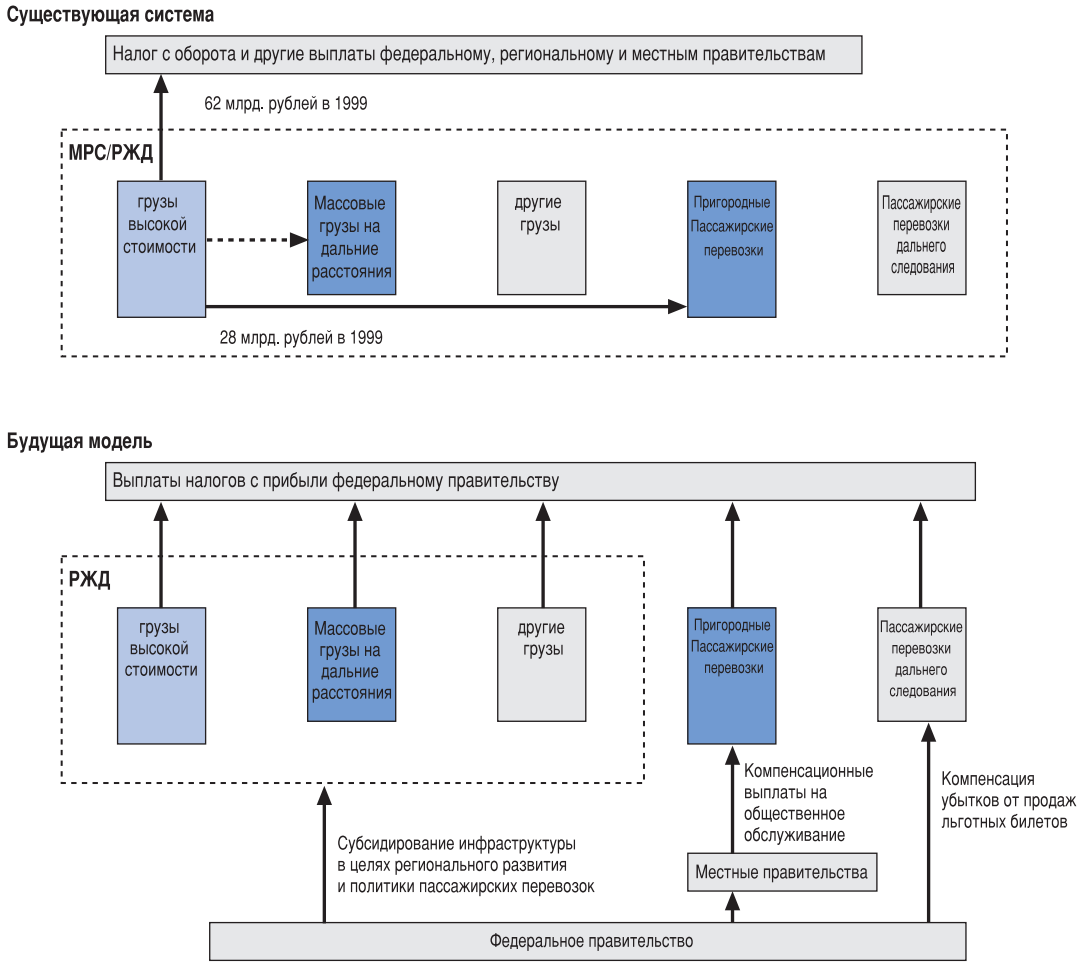
Назначение	Россия	Калинин-градкая	Октябрьская	Московская	Юго-Восточная	Северно-Кавказская	Приволжская	Куйбышевская	Горьков-ская	Северная	Свердлов-ская	Южно-Уральская	Западно-Сибирская	Красноярская	Восточно-Сибирскаяская	Забайкаль-	Дальневос-точная:	Россия
Отправление																		
Россия	**108 012**	426	14 667	20 682	3 373	8 041	4 075	5 699	6 472	8 299	11 038	3 427	6 733	3 220	3 625	3 473	5 187	**108 012**
Калининградкая	341	**8**	75	248	0	13	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	341
Октябрьская	14 633	79	**12 009**	520	198	459	118	87	283	734	149	49	24	1	0	0	0	14 633
Московская	20 692	329	524	**6 309**	2 025	2 262	941	1 811	2 588	2 214	906	452	329	103	101	49	78	20 692
Юго-Восточная	3 286	0	193	1 995	**354**	362	164	82	38	13	20	32	22	2	3	2	4	3 286
Северно-Кавказская	8 100	13	457	2 251	395	**3 034**	577	362	217	163	251	175	157	34	15	2	9	8 100
Приволжская	4 145	0	138	975	149	554	**1 633**	272	99	1	166	89	55	9	5	0	0	4 145
Куйбышевская	5 547	2	86	1 782	77	313	239	**1 739**	216	29	356	577	86	14	13	7	15	5 547
Горьковская	6 397	0	280	2 563	47	215	100	222	**1 874**	237	727	24	69	11	9	4	14	6 397
Северная	8 355	0	749	2 247	23	165	1	34	235	**4 823**	56	5	10	4	2	1	1	8 355
Свердловская	11 025	0	155	900	34	269	150	366	767	58	**7 233**	407	573	49	33	14	16	11 025
Южно-Уральская	3 499	3	52	481	29	175	81	572	28	6	443	**1 290**	265	29	23	10	13	3 499
Западно-Сибирская	6 855	0	23	349	24	168	53	98	87	11	601	256	**4 309**	500	215	81	78	6 855
Красноярская	3 213	0	0	102	3	38	11	16	13	4	54	27	478	**2 169**	239	33	24	3 213
Восточно-Сибирская	3 619	0	0	89	4	17	5	14	12	2	38	20	215	239	**2 669**	222	72	3 619
Забайкальская	3 502	0	0	47	4	2	0	7	4	2	17	10	76	33	231	**2 631**	436	3 502
Дальневосточная	5 144	0	0	72	8	9	0	16	7	1	22	14	65	21	67	417	**4 427**	5 144
Россия	**108 012**	426	14 667	20 682	3 373	8 041	4 075	5 699	6 472	8 299	11 038	3 427	6 733	3 220	3 625	3 473	5 187	**108 012**

Запад к Западу	66 628	Москва к Востоку	2 018
Запад к Востоку	5 221	Восток к Москве	2 040
Восток к Западу	5 453	Горький к Востоку	858
Восток к Востоку	31 406	Восток к Горькому	920
	108 708		5 836

Источник: МПС

потери от местного обслуживания будут поддерживаться местными органами власти (которые непосредственно получают выгоду от этого обслуживания).

Рисунок 4.14. **Существующие финансовые потоки и модель для будущего**



Примечания

1. См. "Справочные материалы по программе структурной реформы железнодорожного транспорта", McKinsey Москва, май 2001 г.
2. "Делойт и Туш" и "Уилсон консалтанси", "Методологические и финансовые основания для повышения финансовой прозрачности деятельности железнодорожных предприятий", Москва, 2002 г.
3. Федеральный закон № 208 от 26 декабря 1995 года об Акционерных обществах, с поправками от 27 февраля 2003 года
4. Первоначально Директива 91/440/ЕЕС требовала лишь публикации отдельных счетов прибыли и убытков. Далее сочли, что этого не достаточно, чтобы судить о существовании перекрестного субсидирования между инфраструктурой и перевозками, а точнее с целью предотвратить нецелевое перераспределение выделяемых государством средств. К первоначальным нормам был принят ряд поправок, и Директива 2001/12/ЕС требует публикации и счетов прибыли и убытков, и балансовых отчетов.
5. Первоначально было подано 85 заявок на получение лицензий. Некоторые из 83 заявителей, чьи заявки были отклонены, не выполнили требований, предъявляемых к перевозчикам общего пользования, но в большинстве случаев лицензии на соответствующие перевозки и не требовалось, т.е., заявитель хотел перевозить собственный груз по частным веткам.
6. Термин "инфраструктура" обозначает рельсовые пути, сортировочные станции, терминалы, депо текущего ремонта, оборудование и ветки - т.е., все основные средства, необходимые для организации ж/д перевозок, так как для конкурирующих перевозчиков было бы невыгодно создавать их самостоятельно.
7. Это произошло в Германии, где регулирующие органы испытывают определенные трудности с обеспечением для новых операторов справедливого доступа к инфраструктуре и иным активам, например, подвижному составу.
8. Железная дорога в Великобритании гораздо меньше российской по размерам; там права собственности полностью разделены, что снижает потребность вмешательсива властей для стимулировании конкуренции.
9. Управление регулирования железных дорог регулирует доступ к железнодорожной сети и руководство сетью со стороны "Нетуорк Рейл", осуществляет лицензирование и разбирает жалобы на предмет нарушения антимонопольного законодательства.
10. Отдел охраны здоровья и безопасности занимается вопросами охраны здоровья и вопросам безопасности в ряде отраслей. Кроме данного учреждения, в настоящее время существует Управление по безопасности и соблюдению стандартов на железной дороге, а также Отдел расследования аварий на железной дороге; оба органа являются независимыми.
11. С. Гурьев, Р. Питтман и Е. Шевякова, "Конкуренция против регулирования: предложение по реструктурированию железных дорог в России в 2006-2010 гг.", Центр экономических и финансовых исследований, Москва.
12. В США тарифы автомобильного и водного транспорота не регулируются.
13. Федеральный закон № 147 от 1995 года о природных монополиях.
14. В соответствии с Директивой 2001/14/ЕС, "минимальная плата за доступ к инфраструктуре и к объектам обслуживания должна устанавливаться на уровне, который является прямым результатом обслуживания данного вида железнодорожного сообщения". Чтобы полностью возместить затраты, понесенные управляющим инфраструктурой, страна-член ОЭСР вправе, если рынок способен это выдержать, вводить надбавки на основе принципов эффективности, прозрачности и отсутствия дискриминации. Данный подход позволяет управляющему инфраструктурой в случае необходимости принимать в расчет долгосрочные затраты конкретных инвестиционных проектов. Определение конкурентного уровня платы за пользование инфраструктурой, как правило, возлагается на управляющего инфра-

структурой. Но в тех случаях, когда управляющий инфраструктурой с точки зрения юридического статуса, организационно или в принятии решений не является независимым от всех железнодорожных операторов, эти функции должны выполняться особой организацией, которая не зависима от всех железнодорожных предприятий.

15. Которые не зависят от уровня использования.
16. См. ниже детальные данные по различным тарифам, взимаемым с целью покрыть фиксированные затраты; см. в Приложениях детали национальных систем тарификации.
17. Эта система перекрестного субсидирования применима в равной мере и к переменным, и к постоянным затратам, насколько их возможно определить по отдельности (а возможность эта ограничена). Таким образом, подход не соответствует положениям теории ценовой дискриминации Рамзи-Буате, которая стремится лишь эффективно распределить постоянные затраты.
18. В её работе принимают участие представители МПС, Министерства экономического развития и торговли, Министерства по антимонопольной деятельности, Министерства обороны, Министерства транспорта и ФЭК.
19. Тарифный прейскурант № 10-01, Тарифы на грузоперевозки и инфраструктурные услуги, оказываемые "Российскими железными дорогами".
20. Решение 47-Т/5.
21. См. "Справочные материалы по программе структурной реформы железнодорожного транспорта", McKinsey Москва, май 2001 г., рисунок 11.
22. Какие из этих противодействующих факторов в наибольшей степени влияют на цену перевозки угля и руды из Сибири, не ясно.
23. При обсуждении с Группой Российской стороной было указано, что главной причиной введения единых тарифов было желание избавиться от старой практики, когда региональные менеджеры были уполномочены применять скидки на тарифы, которые могли соответствовать или не соответствовать реальным затратам и тем самим возникала возможность коррупции. Хотя единые тарифы и уменьшают возможности злоупотребленииий, они также уменьшают законную возможность ж.д. менеджеров действовать в соответствии с конъюнктурой рынка, Так как новая структура Российсских железных дорог будет способствовать устранению коррупции при принятии решений на региональных уровнях, потребность в единых тарифах будет уменьшаться.
24. Третьим аспектом теории является допущение, что налоговой источник, через который государственные средства направляются на погашение постоянных (фиксированных) затрат, работает эффективно (т.е., искажающее влияние самой налоговой системы на экономику минимально). Это можно обеспечить с помощью идеально структурированной и эффективно администрируемой системой прогрессивного налогообложения, но не через плохо управляемую систему, основанную на налоге с продаж, и даже не через систему, основанную на подоходном налоге, в которой много "дыр". При неэффективном налогообложении отнюдь не ясно, будет ли в любом случае подход, основанный на чисто маржинальных затратах, сколько ни будь более эффективным для экономики в целом, чем описанный выше второй подход. Более того, когда налоговая система в целом не оптимальна, вполне возможно, что экономика выиграет, если пользователи будут погашать полностью затраты инфраструктуры напрямую, а не обращаться за их погашением к налогоплательщику.
25. Если пользователей не один, а несколько, они могут распределить между собой фиксированную плату.
26. Соотношение для пользователя услуг по грузоперевозке ближе к 70 постоянные/30 переменные. Соответственно, правительство скорректировало плату за доступ к инфраструктуре, чтобы уделить больше внимания переменной составляющей и меньше постоянной составляющей. Кроме того, новая система тарификации доступа включает и составляющую, привязанную к мощности, в дополнение к составляющей фиксированных затрат и составляющей маржинальных затрат.

27. Европейское Сообщество признает, что плата за доступ к инфраструктуре может превышать маржинальные затраты, когда подобная плата не является чрезмерной для рынка, когда существует необходимость приступить к реализации конкретных инвестиционных проектов, и когда существует нехватка мощностей. В последнем случае должен быть план увеличения мощностей и четкие правила приоритетности доступа в периоды нехватки мощностей. См. Директиву 2001/14/ЕС.
28. Российские тарифные классы товаров могут пройти определенный путь к назначению цены за доставку груза сообразно способности заплатить, но для достижения чего-то приближающегося к системе ценообразования Рэмзи потребуются гораздо большая степень дифференциации, чем три класса товаров, и их разбивка на подгруппы, как предусмотрено в тарифном перечне 10-01. Кроме того, дифференциация сборов должна была бы основываться на предельных издержках, которые в России пока не оценивались. Отношение тарифов к эффективности дополнительно подрывается понижением ставок в зависимости от расстояния для товаров класса 1, которое не базируется ни на издержках, ни на платежеспособности клиента, а имеет чисто политическую подоплеку.
29. От государственных компаний в США Комиссия по ценным бумагам и биржам требует опубликования годового отчета, а также годового отчета формы "10-K" и квартального отчета формы "10-Q". Две последние имеют строго определенную форму с целью обеспечения финансовой прозрачности. Они публикуются на сайте Комиссии и общедоступны.
30. Правда, DB Netz также предлагала небольшим компаниям, выходящим на рынок, следующий вариант: повышенная плата за доступ к инфраструктуре без постоянной составляющей; но Федеральное управление по борьбе с картелями Германии все равно посчитало такую плату дискриминационной и приказало прекратить её применение.
31. Существенную роль в том, что грузовые железные дороги в Северной Америке оказались на грани исчезновения, сыграла и государственная политика субсидирования автодорог и водного транспорта, а также регуляторные решения в поддержку перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых перевозок. Как видно из опыта США, пагубная государственная политика экономического стимулирования и регулирования может нанести большой вред транспортной отрасли и, в случае с США, в частности железным дорогам.
32. В США большинство междугородных железных дорог, как грузовых, так и пассажирских, находится в частной собственности. В Канаде "Кэнэдиан Пасифик" всегда была в частных руках, а "Кэнэдиан Нэшнл принадлежала государству до 1996 г., когда она была приватизирована.
33. К моменту создания "Амтрака" в 1971 г. на международные пассажирские перевозки приходилось менее 1 процента рассажиро-километров, однако ее затраты составляли более 25 процентов совокупного чистого дохода от грузоперевозок по грузовым железным дорогам, оставляя им совершенно не достаточно средств для покрытия собственных финансовых потребностей. Этот опыт непосредственно актуален для России.
34. Потолок в 180% -- это произвольная цифра, установленная Конгрессом исходя из данных, которые указывают, что среднее соотношение между доходами от грузоперевозок и переменными затратами на железных дорогах составляет 140%.
35. В Канаде тарифы устанавливаются в договорном порядке между железной дорогой и грузоотправителем, а регуляторный орган, вмешиваясь, вправе лишь предложить один из вариантов тарифной ставки в диапазоне между наилучшими и окончательными предложениями спорящих сторон. Кроме того, грузоотправители, которые по месту своего нахождения обслуживаются на железнодорожной линии одной вертикально интегрированной железнодорожной компании, но находятся на расстоянии не дальше 30 км от другой, обладают правом автоматического доступа к линии другой компании по тарифной ставке, названной регуляторным органом. Данное положение редко используется на практике.

36. Билеты по сниженным ценам могут предоставляться, чтобы пользоваться транспортом могли студенты, ветераны войны, беременные, бедные; или в целях борьбы с пробками на дорогах или с загрязнением воздуха; или по иным причинам. Во всех случаях естественные рыночные факторы не смогут установить тариф на уровне, который обеспечил бы возможность выполнения социальных задач.
37. Комиссия использует этот термин применительно к: a) эксклюзивному праву (т.е., концессии), предоставленному антимонопольным органом; b) строгим нормам качества и/или нормам оказания услуг, установленным в качестве условия выхода на рынок.
38. По некоторым оценкам, операционная прибыль за 2001г. составила приблизительно 51 млн. рублей - см. данные Российского института управления железными дорогами, "Железнодорожная сеть Российской Федерации в 2001 г.", Москва, 2002 г., стр. 27.
39. Источник данных в настоящем параграфе: исследование "Делойт и Туш" и результаты опросов.
40. Эта западная группа компаний лишь немногим меньше западной группы компаний, обслуживающих грузопотоки, потому что на западе России пассажиропотоки несколько более сконцентрированы, чем грузовые потоки.
41. Как правило, это достигается применением следующей практики: железная дорога продает органу власти билеты по полной стоимости, а орган власти затем продает билеты льготным категориям пассажиров по той цене, какую сочтет приемлемой для этой категории.

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ГЛАВА 5.

Реформы железных дорог и инвестиции

Как отмечалось на протяжении всего доклада, одной из первичных целей реформирования Российских железных дорог было решение серьезной проблемы ухудшающегося состояния системы за счет привлечения больших и устойчивых объемов частных инвестиций. Реформы даже на нынешнем раннем этапе продемонстрировали в этом отношении некоторый успех. Чтобы рассматривать их вероятное воздействие на инвестиции в более долгосрочной перспективе, было бы полезным разделить потенциальные проекты частных инвестиций на четыре категории и рассмотреть вероятные последствия реформ для стимулирования капиталовложений в каждой из них. Четыре категории, которые предлагает группа, это: а) подвижной состав для грузовых перевозок силами РЖД или независимых поездных операторов, б) частная, географически ограниченная инфраструктура, обслуживающая единственного крупного грузоотправителя, в) локомотивы и другие активы, необходимые для выхода на рынок в качестве независимого поездного оператора, и г) возможно, в будущем, вертикально интегрированные инфраструктурные и провозные операции.

Частные инвесторы, вкладывающие средства в **подвижной состав**, - уже весьма заметное явление. Они пользуются ситуацией "рынка, где главенствует продавец": налицо общая нехватка подвижного состава, в том числе конкретных его типов, а имеющийся подвижной состав зачастую устарел и находится в плохом состоянии. Это означает, что грузоотправители, независимые поездные операторы и РЖД - все они заинтересованы в аренде подвижного состава, который могут предложить частные инвесторы. Тарифная система обеспечивает дополнительные стимулы для пользования частным подвижным составом, поскольку ставки за его эксплуатацию основаны на среднем показателе сроков возврата вагонов по РЖД: грузоотправители и независимые поездные операторы - а также их агенты, например "грузовые экспедиторы", - могут получать прибыль, размещая подвижной состав эффективнее, чем это до сих пор могли делать РЖД, например, за счет более эффективной организации движения порожняка или снижения доли порожних пробегов. Внушительные приросты частных инвестиций в подвижной состав составляют один из ранних успехов реформ.

Вторая потенциальная область частных инвестиций - географически ограниченные **"промышленные железные дороги"**, которые обслуживают конкретные производственные комплексы. В 1992-1995 г. насчитывалось уже 100 - 120 таких отделившихся от МПС вертикально интегрированных промышленных железных дорог, включая приблизительно 8000 км путей, то есть почти десятую часть тогдашней сети. Промышленные железные дороги выполняют две главных функции: подвоз материалов между горнодобывающими, перерабатывающими и выпускающими продукцию объектами в составе данного производственного комплекса и доставка продукции этого комплекса к главным магистралям РЖД, где она передается для перевозки поездами РЖД.

В последнее время были построены и переданы в эксплуатацию несколько новых промышленных железных дорог, из которых следует особо отметить линию протяженностью в 158 километров для обслуживания добычи боксита компанией СУАЛ в Республике Коми. Владельцы и операторы этих промышленных железных дорог - обычно те же самые предприятия, которым принадлежат обслуживаемые ими крупные производства, - составляют определенный набор из числа логичных кандидатов на будущее вступление в бизнес перевозок независимыми операторами по инфраструктуре РЖД. Таким образом, в той мере, в какой

реформы предусматривают стимулы для независимых железнодорожных операторов, они обеспечивают дополнительные стимулы и для операторов промышленных железных дорог. Как отмечалось в настоящем докладе, эти стимулы, согласно новым реформам, возможно, не столь велики, как могли бы быть.

Третья область потенциальных частных инвестиций - выход на железнодорожный рынок **независимых компаний-поездных операторов**, которые конкурировали бы с поездами РЖД за коммерческие перевозки товаров по путям РЖД. Такими независимыми поездными операторами могли бы предположительно стать либо дочерние компании или иные филиалы крупных грузоотправителей, подобных нефтяным, сталелитейным, лесоперерабатывающим концернам, либо не являющиеся филиалами компании по перевозкам или логистике. Независимые компании, начинавшие операции как специалисты по одному товару для одного грузоотправителя, не сталкиваются с какими бы то ни было юридическими или административными положениями, которые препятствовали бы их экспансии на сферу более общих грузовых перевозок. Во время подготовки отчета в России насчитывались три таких независимых компании-поездных оператора, занимающихся исключительно перевозкой нефти, и еще несколько компаний, подавших заявки на допуск. И хотя эти показатели невелики, фактический выход на рынок на столь раннем этапе процесса структурной перестройки - бесспорно добрый знак. Создание и поощрение такого рода "конкуренции на рельсах" составляло одну из глобальных целей плана реформирования.

Следует подчеркнуть, однако, что ни одна из этих независимых компаний-операторов все еще не вышла за рамки своего основного товара и клиента. Может быть, это объясняется всего лишь ранней стадией реформ. Но такое положение, возможно, отражает также большую долю платы за доступ в совокупных издержках железнодорожного транспорта, охарактеризованных выше. Крупные грузоотправители, вероятно, способны конкурировать, перевозя собственные грузы, - то есть благодаря опережающей вертикальной интеграции, - но не при поиске возможностей обслуживания других грузоотправителей. Может быть, это также следствие признанного слабого места модели "вертикального доступа" в любой среде, и, вероятно, особенно в среде переходной экономики: потенциальные независимые поездные операторы опасаются, что регулирующие инстанции не смогут обеспечить им получение равных, недискриминационных условий доступа от их вертикально интегрированного конкурента - РЖД, и потому не решаются вкладывать капитал и выходить на этот рынок. Например, Постановление 703 - "*Правила предоставления услуг по пользованию общей железнодорожной инфраструктурой*", применимо "при наличии свободных пропускных способностей инфраструктуры", то есть "когда пропускная способность инфраструктуры не ограничена". Тут возникает вопрос: а кто решает, когда есть свободная пропускная способность инфраструктуры? Ответ на аналогичный вопрос в газовом секторе России: Газпром и только Газпром. В секторе железнодорожного транспорта это будут РЖД. А ведь есть еще трудные вопросы обеспечения "недискриминационного доступа", "единообразных критериев доступа" и "открытой информации", которые, как подсказывает опыт стран-членов ОЭСР, требуют регулярного просмотра и пристального надзора со стороны конкретной инстанции регулирования железнодорожного транспорта, если имеется намерение развивать эффективную конкуренцию против объединенного распорядителя инфраструктурой и оператора провозной работы.

В отношении этой и всех других проблем равного доступа к инфраструктуре независимые операторы перевозок должны будут полагаться на Министерство антимонопольной политики, Федеральную энергетическую комиссию либо на какого-то другого будущего федерального регулятора железных дорог, чтобы добиваться соблюдения своих прав, когда они вступают

в противоречие с интересами известного вертикально интегрированного обладателя подобными правами. Будут ли эти органы в состоянии эффективно обнаруживать дискриминацию, предотвращать дискриминацию и наказывать дискриминацию - критически важный вопрос.

Последняя из четырех категорий потенциальных областей частного инвестирования - на данный момент только возможность, а не реальность. Документы политики Правительства, излагающие трехэтапный процесс реформирования железных дорог, указывают на возможность учреждения в период 2006-2010 годов "**конкурирующих вертикально интегрированных железнодорожных компаний**". Ранее в настоящем докладе мы упоминали о двух возможных широких схемах создания и поощрения этой формы конкурентных инвестиций. Некоторые должностные лица МПС высказали предположение, что какая-либо система конкурирующих вертикально интегрированных железнодорожных компаний в России невозможна, поскольку российская железнодорожная инфраструктура не может законным образом выводиться из государственной собственности, но это не должно быть препятствием. Латиноамериканские страны, использующие эту модель реформы, применили в инфраструктуре долгосрочные концессии, а не лобовую приватизацию, оставив право собственности за государством без значимой потери инвестиционных стимулов для концессионеров. В целом до настоящего времени по опыту вертикально интегрированные железнодорожные системы намного успешнее привлекали частные инвестиции, чем модели, рассчитанные на вертикальное разделение или открытый доступ.

В качестве долгосрочной цели реформы серьезного рассмотрения заслуживает разделение российской железнодорожной инфраструктуры - или по меньшей мере ее части, находящейся к западу от Уральских гор, - на несколько вертикально интегрированных компаний, борющихся за бизнес с использованием и параллельной, и географической конкуренции. Главное преимущество этой стратегии в том, что она сохранила бы факторы экономичности и эффективности полной вертикальной интеграции провозных и инфраструктурных операций при обеспечении одновременно некоторой конкуренции железных дорог. Эта модель реформы до сих пор весьма успешно проявила себя в Северной и Южной Америке в плане как привлечения частных инвестиций, так и возмещения постоянных издержек системы. Однако на данной ранней стадии остается неизвестным, станут ли российские реформы в конечном счете поощрять или хотя бы допускать эту форму частного инвестирования. Предварительную работу по формированию этой модели - включая моделирование реорганизации железных дорог для создания конкуренции таким путем - следует начать в Министерствах, отвечающих за железнодорожную реформу.

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ПРИЛОЖЕНИЕ A

Комментарий к вопросу об обеспечении недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта

Рассел Питтман[1]
Министерство Юстиции США

Краткий обзор

Установление цен конечного потребителя для предприятий с высоким уровнем постоянных затрат и предельными издержками ниже среднего уровня затрат - т.е. для "естественных монополий" - связано с решением важных стратегических вопросов, касающихся рентабельности и активов предприятия. Среди экономистов сложилось мнение, что при различных условиях уровень благосостояния может улучшаться, если цены устанавливаются с использованием нелинейных или дискриминационных систем, например, с использованием двухчастных тарифов и системы ценообразования Рамсея. Если эти системы ценообразования не используются, главной альтернативой становятся крупные государственные субсидии или неэффективное ценообразование с полным покрытием издержек. С таким выбором приходится сталкиваться в сфере установления тарифов для конечных потребителей; но почему установление цен на доступ не может быть иным?

"В сфере грузовых перевозок задача заключается в применении правил, направленных на обеспечение того, чтобы открытый доступ был действительно открытым. Применение правил конкуренции в секторе железнодорожного транспорта в целом направлено на реальное открытие рынков путем создания таких условий, при которых правила, предоставленные новым участникам рынка, были бы реализованы без использования дискриминационных мер. Для надлежащего функционирования рынков необходимо обеспечить конкуренцию со стороны предложения, чтобы новые участники рынка могли представлять реальную угрозу в сфере конкуренции, а также создать такие условия доступа к сетям, которые были бы прозрачными и недискриминационными". (Член Комиссии по вопросам конкуренции ЕС Марио Монти, 2002 г.).

1. Вертикальное разделение и предоставление недискриминационного доступа

В ходе продолжающегося во всем мире спора о реструктуризации в секторе железнодорожного транспорта, среди наиболее часто употребляемых терминов, после "вертикального разделения", можно, пожалуй, назвать только словосочетание "недискриминационный доступ". Последний термин, несомненно, относится к разряду общих понятий о некой форме "разделения" прав собственности и прав на эксплуатацию инфраструктуры железнодорожного транспорта - путей, железнодорожного полотна, сигнальной системы, железнодорожных станций - от прав собственности и эксплуатации подвижного состава, который использует эту инфраструктуру. Предметом оживленных дискуссий остается вопрос о том, должно ли это разделение происходить только на уровне финансового учета или следует создать полностью самостоятельные предприятия, и если такие самостоятельные предприятия будут созданы, то может ли владелец или оператор объектов инфраструктуры быть одновременно владельцем и оператором подвижного состава. Эти споры, судя по всему, ведут к полному разделению без предоставления "перекрестного" права собственности. В упомянутом выше выступлении член Комиссии по вопросам конкуренции ЕС Марио Монти утверждает, что: "Когда речь идет о распределении мощностей, на мой взгляд, единственной возможностью избежать этих рисков (ограничение рынка и злоупотребление доминирующим

положением) является полное и окончательное отделение инфраструктуры от эксплуатации". Но как я уже неоднократно отмечал (Питтман 2001а, 2001в), надежды на то, что вертикальное разделение в секторе железнодорожного транспорта приведет к созданию значительной конкуренции и существенно повысит экономическое благосостояние, могут быть слишком оптимистичными.

Вместе с тем, независимо от наличия полного разделения, сторонники реформ в разных странах склоняются в пользу политики, суть которой выражает второе словосочетание - "недискриминационный доступ". Таким образом, независимо от того, получает ли предприятие, которое является владельцем и оператором инфраструктуры, право быть собственником и оператором подвижного состава, по мнению большинства реформаторов и согласно разработанным ими программам, одним из очевидных результатов реструктуризации в секторе железнодорожного транспорта должно стать предоставление всем компаниям-операторам подвижного состава доступа к инфраструктуре на одинаковых условиях: дискриминации не должно быть ни только в отношениях между вертикально интегрированным и неинтегрированным оператором, но и между разными неинтегрированными операторами подвижного состава.

Как явствует из решительного высказывания члена Комиссии Марио Монти, этот вопрос относится как к сфере политики конкуренции, так и политики регулирования, и как он обещает, антимонопольные органы примут самые решительные меры, чтобы обеспечить проведение этой политики. В качестве примера хотелось бы привести случай, к которому мы еще вернемся. Недавно антимонопольный орган Германии Bundeskartellamt заставил железнодорожную компанию Deutsche Bahn отказаться от программы установления цен на доступ к инфраструктуре, согласно которой компании-операторы подвижного состава получали право выбирать между двухчастным тарифом (фиксированная цена плюс переменная оплата, зависящая от степени эксплуатации) и простым более высоким переменным тарифом, на том основании, что такой план является дискриминационным по отношению к более мелким компаниям, пользующимся услугами инфраструктуры (Haase, 2001 г.). В целом, Директива 2001/14/ЕС устанавливает следующие требования:

> "Схемы распределения мощностей и оплаты услуг должны обеспечивать всем хозяйствующим субъектам равный и недискриминационный доступ к инфраструктуре… Административные органы в сфере инфраструктуры должны обеспечить применение такой ценовой системы, которая устанавливает равные и недискриминационные тарифы для разных хозяйствующих субъектов, оказывающих одинаковые услуги в одном секторе рынка…" (Преамбула, Статья 4.5, пункт 11).

Остается не до конца ясным вопрос, почему должна существовать договоренность о желательности недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта. С точки зрения конкурентной политики, правила, запрещающие ценовую дискриминацию в торговле между разными продавцами и покупателями, имеют давнюю историю, уходящую корнями к Закону Робинсона-Пэтмана 1936 года (который внес поправки в Закон Клейтона) в Соединенных Штатах и к Статьям 85 и 86 Римского договора, которые легли в основу антимонопольного законодательства Европейского Союза. Вместе с тем, многолетняя практика применения этих законов показала, что любые попытки наложить запрет на дискриминацию могут иметь самые серьезные негативные последствия с точки зрения эффективности и благосостояния, в частности, сдерживать и ограничивать внедрение инновационных и технических достижений.[2] Эти правила подвергались самой широкой критике: так, в одном учебнике отмечается, что Закон Робинсона-Пэтмана "нередко рассматривался как полная противоположность фундаментальным принципам антитрестовского законода-

тельства" (Kaserman and Mayo [1995 г.]) - и они являются далеко не центральным компонентом большинства мер, направленных на применение антитрестовских законов.

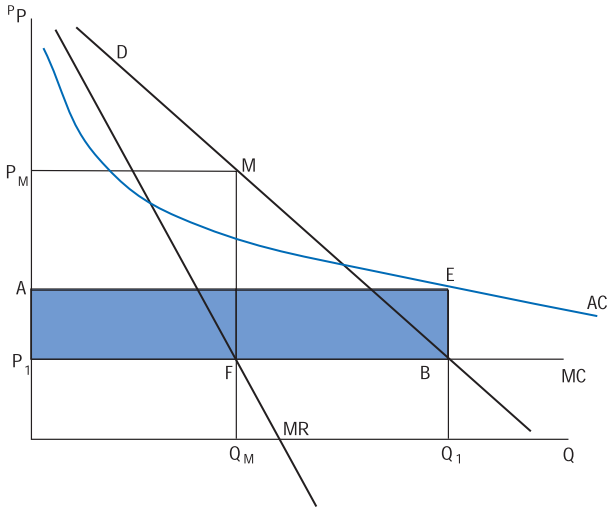
В то же время, имеют свою давнюю историю и жалобы на дискриминационные действия, как на один из источников давления в целях создания регулятивных ведомств и как логическое обоснование первых регулятивных актов, хотя в последние десятилетия конкретные формы дискриминации, как второй, так и третей степени, получают все более широкое признание в качестве вариантов стратегии, позволяющей регулятивным органам добиваться улучшения благосостояния, по сравнению с некоторыми недискриминационными альтернативными вариантами. В частности, некоторые экономисты, по меньшей мере Джоан Робинсон, убедились в том, что с точки зрения теории ценообразования, влияние ценовой дискриминации на благосостояние носит неоднозначный характер.

Мне хотелось бы дать краткий обзор дискуссий, касающихся регулирования в сфере установления цен конечных потребителей, а затем выяснить, какие уроки можно извлечь для регулирования ценообразования в сфере доступа. Объектом моего анализа будут исключительно грузовые железнодорожные перевозки. Это, с одной стороны, объясняется тем, что в таких странах с переходной экономикой, как Россия и многие другие страны Центральной и Восточной Европы, доля грузовых железнодорожных перевозок значительно выше, чем в таких странах, как Великобритания, которой посвящена основная масса литературы по реформе железнодорожного транспорта, и, с другой стороны, тем, что в отличие от пассажирских железнодорожных перевозок, грузовому железнодорожному транспорт, как правило, приходится содержать себя, поскольку вопрос об установлении цен на доступ к инфраструктуре запутать труднее из-за наличия государственного субсидирования.

2. Установление цен конечных потребителей

Давайте рассмотрим обычное, вертикально интегрированное предприятие естественной монополии, например, железную дорогу в малонаселенном регионе, где кривая предельных затрат MC постоянно выше соответствующего уровня спроса и ниже нисходящей кривой средних затрат AC. Установление цены, равной предельным затратам - что раньше нередко называли "первым лучшим" решением, позволяющим исключить искажение цен на конечный продукт - приводит к дефициту по статье текущих затрат (см. График A.1), равному площади прямоугольника AEBP1, что создает необходимость в государственном субсидировании постоянной части затрат.[3] Учитывая то, что сокращение или отмена государственного субсидирования является причиной проведения реформы в секторе железнодорожного транспорта во многих странах, [4] установление цен на уровне предельных затрат во многих случаях не считалось подходящим решением (хотя это решение было принято во многих странах).

График А.1. **Ценообразование на основе предельных затрат**

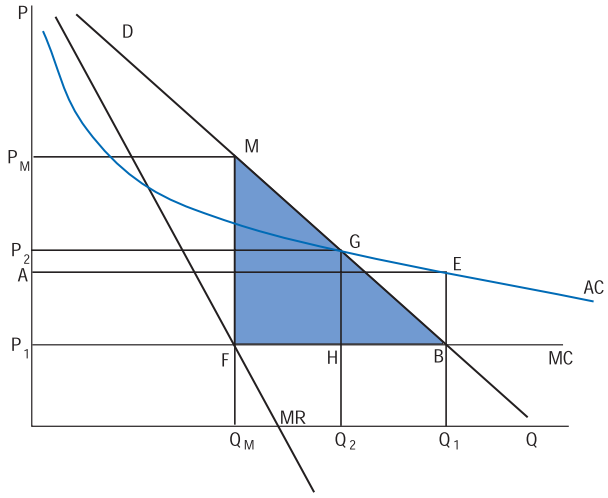


Кроме того, само определение "первое лучшее" (и не только с точки зрения грамматики), несомненно, является неправильным - или, по меньшей мере, слишком поверхностным, если только субсидирование не носит исключительно недискриминационный характер. В целом, это решение позволяет предотвратить ценовые искажения за счет перекоса в сфере налогообложения: скрытая цена в государственных доходах AEBP1. Как правило, скрытая цена составляет от 15 до 50%. в странах с хорошо развитой системой государственного финансирования и оказывается гораздо более высокой - иногда свыше 100%. - в странах, где такая система отсутствует, как, например, в России.[5]

Каковы же альтернативные варианты? Прежде всего, следует отметить, что вариант решения, против которого были направлены регулятивные меры, является решением в духе естественных монополий: количество определяется не по точке пересечения кривой спроса D с MC, а по точке пересечения кривой предельных затрат MR с MC (см. также График А.1), уровень цены (высокий) соответствует этому (низкому) количественному показателю кривой спроса, общие убытки в результате искажения цен равны площади треугольника MBF.

Традиционным результатом регулирования становится ограничение прибылей монополии путем установления цены на уровне средних затрат, а именно, за счет установления цены на уровне предельных затрат плюс надбавка на покрытие постоянных издержек, что также называется термином "полное покрытие издержек": цена определяется в точке, где кривая спроса пересекает AC при соответствующем объеме производства (см. График А.2). Меньший треугольник общих потерь GBH, который образуется в результате ценообразования без покрытия предельных затрат, является более весомым по отношению к треугольнику общих убытков монополии MBF и является той ценой, которую приходится платить, чтобы избежать проблем и искажений, связанных с государственным субсидированием. (Как и в других случаях, мы будем придерживаться упрощенной модели и не будем учитывать влияние государственных субсидий с точки зрения стимулирования роста эффективности предприятия как в техническом отношении, так и в отношении динамики развития, т.е. стимулов к снижению MC и AC, а это влияние, которое, как показывают практические исследования, может быть весьма значительным).

График А.2. **Ценообразование на основе полного покрытия издержек**



В конечном счете, экономисты пришли к осознанию того, что некоторые искажения и потери можно было бы снизить, и необязательно полностью устранять, если ввести в той или иной форме систему нелинейного и/или "неоднородного" ценообразования. Одним из решений, которое по своей сути не слишком отличается от варианта "первого лучшего решения", является "двухчастный тариф": для потребителей устанавливается один фиксированный тариф за доступ на рынок и второй, переменный тариф за единицу продукции, что представляет собой разновидность ценовой дискриминации второй степени. Как и в случае с "первым лучшим" решением, если фиксированный тариф может быть установлен без ценовых искажений и при этом с покрытием постоянных издержек монополистического предприятия, то переменный тариф можно установить на уровне предельных издержек, чтобы избежать ценовых искажений. Тем не менее, как и в случае с "первым лучшим" решением, говорить об устранении ценовых искажений легче, чем сделать это; если установление фиксированного тарифа приводит к тому, что некоторые потенциальные покупатели вообще оказываются вне рынка, даже если их предельная стоимость единицы продукции превышает предельные издержки производства, то ценовые искажения проявляются в другой форме. Одним из решений представляется предложение "меню" из разных пакетов двухчастных тарифов для тех потребителей, которых не смущает уплата высокого фиксированного тарифа для того, чтобы получить более низкий переменный тариф.

Второй вариант решения в целом можно было бы определить как "ценообразование Рамзи" (Laffont и Tirole, 2000 г.). Эта идея принадлежит Рамзи (1927) и применялась для ценообразования в условиях естественной монополии сначала Буате (Boiteux, 1956 г.), а затем Бомолем и Брэдфордом (Baumol и Bradford, 1970 г.). Идея заключается в том, что если естественный монополист может увеличивать свои прибыли с помощью дискриминации в отношении своих покупателей с разной эластичностью спроса - разновидность правила Лернера (Lerner, 1934), то таким же образом можно увеличить потребительский излишек с помощью ценовой дискриминации третьей степени вместо системы установления единых цен. Ценообразование Рамзи определяется как максимизация потребительского излишка при ограничении безубыточности предприятия, таким образом, что цены, по определению, не приводят к снижению или потенциальному повышению благосостояния по сравнению с традиционным регулятивным ценообразованием на уровне средних издержек.

3. Цена доступа

Двухчастные тарифы и ценообразование Рамзи на данном этапе пользуются всеобщим признанием и являются важной частью набора инструментов в сфере регулирования. Это придает еще большее значение вопросу о "недискриминационном доступе" к инфраструктуре железнодорожного транспорта. Рассмотрим пример с вертикально отделенным предприятием инфраструктуры железнодорожного транспорта. Это решение, которое всего несколько лет назад было гипотетической моделью, теперь стало реальностью в Великобритании, Швеции и Германии и предусматриваетя в планах на ближайшее будущее в других странах, количество которых растет и в число которых входит и Россия. Даже если, как считает большинство реформаторов, можно обеспечить конкуренцию в секторе эксплуатации подвижного состава грузового железнодорожного транспорта,[6] то, как вынуждены признать многие, по ряду причин, это невозможно в секторе инфраструктуры: его доля постоянных издержек в общих издержках настолько высока, что в большинстве ситуаций эффект масштаба преобладает над соответствующим масштабом спроса. Доля постоянных издержек в общих издержках в секторе железнодорожного транспорта, пожалуй, значительно выше, чем в двух других отраслях, которые нередко рассматривают в качестве кандидатов на вертикальное разделение - энергетика и телекоммуникации (сравните Hylen [2000 г.] с Newbery [2000 г.]).

В связи с этим, вертикально-отделенное предприятие инфраструктуры железнодорожного транспорта оказывается в положении естественной монополии, которая рассматривалась ранее, при этом рассмотрение вопроса о ценообразовании переходит на более высокий уровень, с уровня цен потребителя (на продукцию интегрированного железнодорожного предприятия) на уровень цен доступа (на продукцию предприятий инфраструктуры). Согласно широко распространенной оценке, доля постоянных издержек (т.е. нечувствительных к перевозкам) в совокупных издержках инфраструктуры железнодорожного транспорта может достигать 90%: то есть, операторы подвижного состава, которые полностью покрывают различные издержки, которые несет инфраструктура в результате их деятельности, будут покрывать не более 10% от совокупных издержек инфраструктуры (Hylen 1998 г., Ekstrom 2002 г.).[7] На кого и каким образом лягут оставшиеся 90%. в условиях вертикального разделения предприятий инфраструктуры железнодорожного транспорта?

Ни базовый экономический анализ, ни набор имеющихся вариантов не приводит к изменению тенденции в сторону повышения.[8] Ранее мы рассматривали четыре основных варианта ценообразования в условиях естественной монополии: ценообразование с полным покрытием (средних) издержек, двухчастные тарифы, ценообразование Рамзи и "первое лучшее" решение, ценообразование на уровне предельных затрат в условиях государственного субсидирования. Давайте подробно рассмотрим каждый вариант. Мы будем использовать данные шведского вертикально отделенного оператора инфраструктуры Banverket, чтобы иметь приблизительное представление о масштабах и порядке цифр, связанных с каждым из представленных вариантов. Так, например, общая протяженность железнодорожных путей Bankverket в километрах чуть меньше, чем общая протяженность железнодорожных путей в Румынии (9.978 по сравнению с 11.364 в 1998 г.), как и объем грузовых перевозок в тоннах на км (14.400 млн. по сравнению с 15.927 млн. в 1998 г.). Чтобы получить показатели для России, нужно умножить протяженность железнодорожных путей на восемь (86.000 км) и объем перевозок - на восемьдесят (1.204.547 млн.) (Thompson, 2001 г).

Согласно последнему годовому отчету Banverket в 2001 г., общие издержки компании составили почти 8 млн. шведских крон, т.е. около 750 млн. долл. США по обменному курсу на конец 2001 г. Этот показатель включает "амортизационные отчисления и снижение стоимости" имеющегося акционерного капитала, составляющего примерно 2,5 млрд. шведских

крон, но не включает "инвестиции в материальные активы, составившие почти 3,9 млрд. шведских крон, т.е. 350 млн. долл. США.[9] Учитывая то, что Banverket была создана в 1988, она была уполномочена устанавливать тарифы на пользование железнодорожными путями только на уровне предельных издержек (Ekstrom, 2002 г.). В 2001 г. ее поступления в счет уплаты этих тарифов составили чуть меньше 456 млн. шведских крон или чуть более 43 млн. долл. Исходя из финансовых данных за 2001 г. и показателей объема перевозок за 1998 г - здесь нас интересует только порядок показателей масштаба - мы получаем показатель средних затрат на инфраструктуру из расчета на тысячу т/км в размере примерно 52 долл. США, а исходя из постоянных предельных затрат, предельные затраты на инфраструктуру из расчета на тысячу т/км составляют около 3 долл. Но давайте проявим осторожность и увеличим показатель предельных издержек до 10%. от общих издержек или до 5,20 долл.

Для того, чтобы проанализировать возможный ущерб благосостоянию в результате ценообразования с полным покрытием затрат, мы должны использовать данные об эластичности спроса на доступ к инфраструктуре железнодорожного транспорта. Судя по всему, этот спрос, как производный элемент спроса на грузовые железнодорожные перевозки, в большинстве случаев обладает по меньшей мере некоторой эластичностью, особенно учитывая то, что многие товары, которые перевозят по железной дороге, конкурируют с товарами-заменителями, доставляемыми из других мест, и повышение цен может привести к потери рынков этих товаров. Особенно велика такая вероятность в отношении экспортных товаров. С другой стороны, в такой стране, как Россия, где грузовой железнодорожный транспорт сталкивается с незначительной конкуренцией со стороны автомобильного транспорта из-за отсутствия развитой сети шоссейных дорог, спрос на железнодорожные перевозки и производный спрос на инфраструктуру железнодорожного транспорта будет соответственно менее эластичным.

Эконометрические расчеты ценовой эластичности спроса на грузовые железнодорожные перевозки, которые, как правило, делаются на основе американских или канадских данных, крайне неоднородны, но, пожалуй, сводятся к показателю около -1,0.[10] Однако, по некоторым оценкам, он составляет -0,5, однако, и это, по-видимому, более убедительный рабочий показатель для ситуации во многих странах с переходной экономикой. Если исходить из низкой эластичности замещения инфраструктуры железнодорожного транспорта и других вводимых ресурсов в сфере железнодорожных перевозок, то, по самым скромным оценкам, производный спрос на инфраструктуру железнодорожного транспорта будет равен этой эластичности спроса на перевозки и составит -0,5 от доли инфраструктуры железнодорожного транспорта в совокупных издержках железнодорожного транспорта, которые составляют в среднем около 0,2; по очень приблизительным оценкам производного спроса на инфраструктуру железнодорожного транспорта в России, на товар будет приходиться -0,1.[11]

Исходя из этих расчетов и простой функции постоянной эластичности спроса, в нашей гипотетической стране повышение цены на доступ в пять раз с 5,20 до 26 долл. приведет к сокращению объема грузовых железнодорожных перевозок на 15%. с 14,4 млрд. т/км до примерно 12,25 млрд. т/км, а повышение цены в девять раз до 52 долл. с полным покрытием затрат приведет к снижению объема перевозок более чем на 20%. до примерно 11,4 млрд. т/км. В случае последнего сценария, ущерб благосостоянию нашей гипотетической страны составляет примерно (0,5)($46,8)(3.000.000) = 70.200.000 в год. И в данном случае, если мы хотим получить весьма приблизительные результаты для России относительно нашей гипотетической страны, мы должны помножить на восемь и получим ущерб благосостоянию, равный примерно 560 млн. долл. в год, в результате сокращения объема железнодорожных перевозок на 20 проц. (Эти расчеты зависят от принятого уровня эластичности производного

спроса. Если взять -0,2 вместо -0,1, ущерб благосостоянию составит около 1 млрд. долл. в год, а объем железнодорожных перевозок сократиться на одну треть).

Потенциальные убытки для перевозок и благосостояния таких масштабов несомненно заставляют задуматься о поиске альтернативных решений проблемы финансирования инфраструктуры железнодорожного транспорта. Как вытекает из предшествующего рассмотрения более общих вопросов, двумя явными "кандидатами" являются двухчастные тарифы и ценообразование Рамзи. И действительно, обе эти системы ценообразования широко применяются в Соединенных Штатах и Канаде:

- Интегрированное предприятие железнодорожного транспорта, которое заключает добровольное соглашение об использовании железнодорожных путей другого интегрированного предприятия, как правило, использует для оплаты двухчастный тариф: годовой взнос в счет покрытия издержек, не чувствительных к перевозкам, и переменная плата на покрытие издержек, чувствительных к перевозкам. Аналогичный принцип используется и в отношении платежей, предусмотренных в рамках обязательных соглашений о правах на использование железнодорожной сети, которые вводят органы регулирования.
- Большинство грузовых железнодорожных перевозок в Канаде и США (после вступления в силу Закона Стэггерса о дерегулировании) осуществляется на основании договоров, условия которых не подпадают под регулирование и являются конфиденциальными; несомненно, что в таких условиях имеет место дискриминационное ценообразование.

К сожалению, и та и другая стратегия покрытия капитальных затрат в инфраструктуре железнодорожного транспорта, судя по всему, идет вразрез с критикой антимонопольных органов (и в целом, сторонников реформ и органов регулирования) в адрес дискриминационных условий доступа к инфраструктуре железнодорожной сети. Примером, который повсеместно вызывает ужас у операторов инфраструктуры железнодорожного транспорта, может служить недавний конфликт в Германии между оператором инфраструктуры, компанией Deutsche Bahn и управлением по делам картелей Bundeskartellampt.

В мае 1998 г. компания Deutsche Bahn ввела систему "TPS 98", предусматривающую два варианта оплаты для операторов подвижного состава, которые хотят использовать инфраструктуру железнодорожной сети. Первый вариант - это двухчастный тариф: "единый взнос, независимо от используемых мощностей, плюс переменный взнос за прохождение подвижного состава, зависящий от фактического использования инфраструктуры" (Haase 2001 г.). Несомненно, идея состояла в том, чтобы взимать фиксированный тариф на покрытие постоянных расходов, сохраняя изменяемую часть на максимально низком уровне в качестве "мощного стимула увеличения железнодорожных перевозок" (там же). Однако компания Deutsche Bahn захотела пойти дальше и добиться того, чтобы введение фиксированной части не лишало более мелких перевозчиков возможностей для использования железнодорожного полотна. Для этого использовался второй вариант - тариф, полностью зависящий от объема перевозок, размеры которого превышают изменяемую часть тарифа, предусмотренного первым вариантом (в противном случае, никто не стал бы выбирать первый вариант).

Ряд компаний-операторов подвижного состава подали жалобу в Bundeskartellamt, утверждая, что TPS 98 является дискриминационной системой, поскольку более мелким операторам придется оплачивать услуги по более высокому переменному тарифу, чем крупным перевозчикам, и поскольку даже при выборе первого варианта средняя цена, взимаемая с разных операторов подвижного состава, будет отличаться фактически и зависеть от интенсивности пользования инфраструктурой. Это классический пример ценовой дискриминации второй степени. Bundeskartellamt согласился с этим и принял меры в отношении компании Deutsche Bahn, чтобы заставить ее установить недискриминационные тарифы на доступ к сети. После

"изнурительных переговоров и консультаций" (там же) компания Deutsche Bahn согласилась заметить систему TPS 98 на единственный вариант: одноуровневый тариф, полностью зависящий от интенсивности использования инфраструктуры.

В данном случае при использовании терминов необходимо проявлять крайнюю осторожность. В свете применения в Европейском союзе закона о конкуренции, вопрос о дискриминации всегда был связан отчасти со злоупотреблением доминирующим положением в целом и отчасти с действиями, которые могут нанести ущерб интеграции в рамках Союза. Например, цены, которые выгодны национальным потребителям, являются дискриминационными по отношению к потребителям в других странах Союза. Несомненно, этот последний аспект дискриминации так же важен и для сектора железнодорожного транспорта, как и для других секторов; установление цены на доступ к инфраструктуре и другие условия, которые выгодны национальным железнодорожным перевозчикам в ущерб таким же компаниям в других странах, вполне возможны и могут нанести значительный ущерб интеграции, поскольку могут серьезно повлиять на трансграничные перевозки товаров. В зависимости от того, занимает ли национальная дискриминация центральное место в политике, направленной против установления дискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта, и допускаются ли другие формы дискриминации, обусловленные исключительно эластичностью спроса, двухчастный тариф и ценообразование Рамзи могут использоваться при установлении тарифов доступа, которые будут покрывать постоянные издержки поставщика услуг инфраструктуры. Тем не менее, я считаю, что приведенные здесь высказывания члена Комиссии Марио Монти, меры, принятые Bundeskartellamt, и формулировки Директивы 2001/14/ЕС свидетельствуют о том, что, судя по всему, антимонопольные органы подвергают критике и другие формы дискриминации.

В то же время можно легко представить предприятие, которому предоставлена достаточная свобода в установлении разных цен на доступ к инфраструктуре в разных географических районах на основании данных об эластичности спроса на перевозки товаров, которые производятся в этих разных регионах. Это было бы географической дискриминацией, но если такое положение не приводит к возникновению дискриминации в отношении разных операторов подвижного состава, действующих в одном регионе, то это возможно и могло бы получить благословение антимонопольных органов. Однако, насколько известно, на сегодняшний день ни одному оператору инфраструктуры не предоставлялись такие права, которые хотя бы отдаленно напоминали такой уровень свободы в установлении цен на доступ. Кроме того, даже такой тип дискриминации было бы трудно использовать в более густонаселенных регионах (таких, как европейская часть России), где существуют многочисленные категории поставщиков.

Если, в таком случае, действия Bundeskartellamt совпадают с точкой зрения и выводами других антимонопольных органов в других странах мира - а практически единодушные призывы к "недискриминационному доступу" к инфраструктуре железнодорожного транспорта свидетельствуют именно об этом, - то сторонники реформирования железнодорожного транспорта ставят предприятия инфраструктуры в довольно сложное положение. Если двухчастный тариф - ценовая дискриминация второй степени - является слишком дискриминационным для разных потребителей, чтобы быть приемлемым с точки зрения антимонопольного законодательства или политики конкуренции, то что говорить о ценообразовании Рамзи - ценовой дискриминации третьей степени. Это приводит к тому, что из списка вариантов политики ценообразования в сфере инфраструктуры железнодорожного транспорта изымаются два инструмента регулирования, которые, по общему признанию, являются самыми эффективными с точки зрения минимизации ущерба благосостоянию в результате ценовых

искажений. Мы только что могли убедиться в том, что с точки зрения благосостояния затраты на ценообразование с полным покрытием издержек остаются высокими, отчасти из-за возможного сокращения объема грузовых железнодорожных перевозок в результате столь значительного повышения цен на доступ. И действительно, критика, которую вызвала во всем мире реформа железнодорожного транспорта в Великобритании, была связана с тем, что стремление предприятия инфраструктуры, компании Railtrack, покрыть свои затраты за счет тарифов на доступ привело к установлению тарифов на неприемлемо высоком уровне (Hylen, 2001 г.)

Нам явно приходится довольствоваться единственно возможным вариантом ценообразования с полным покрытием издержек, а это и есть исходное "первое лучшее" решение - ценообразование на уровне предельных издержек при государственном финансировании большей части расходов инфраструктуры, т.е. 90% расходов инфраструктуры, которые в краткосрочной и долгосрочной перспективе не связаны с перевозками. В каком-то смысле в таком результате нет ничего удивительного; многие западноевропейские аналитики недвусмысленно высказывают свои рекомендации относительно политики вертикального разделения в секторе железнодорожного транспорта, предусматривающей государственное субсидирование инфраструктуры. Так, например:

- "Если в сфере инфраструктуры устанавливаются тарифы выше уровня предельных затрат в связи с необходимостью обеспечить покрытие издержек, затраты общества на подвижной состав в условиях снижения тарифов могут быть гораздо выше затрат на привлечение равнозначной суммы поступлений с помощью обычного налогообложения. Экономическая теория не может определить эффективный уровень покрытия издержек, но решительно полагает, что, скорее всего, он должен быть низким и, пожалуй, не намного выше того, который устанавливается в результате ценообразования на уровне предельных затрат" (Hylen, 1998 г.).
- "Оптимальные тарифы за использование железнодорожных путеи в большинстве случаев являются крайне недостаточным источником поступлений, необходимых для покрытия издержек основного капитала, затрат на содержание и ремонт железнодорожных путей" (Jansson, 1998 г.).
- "Плата за услуги инфраструктуры не должна быть средством для покрытия издержек инфраструктуры" (Ekstrom, 2002 г.).
- "На практике компании грузовых перевозок не могут содержать инфраструктуру… Долгосрочные риски в связи с поддержанием инфраструктуры ДОЛЖЕН взять на себя кто-то другой, обычно это государство (как это происходит с шоссейными дорогами) - тем не менее, тарифы на доступ устанавливаются." (Специалист по проблемам железнодорожного транспорта в Великобритании, конфиденциальная беседа с автором, январь 2003 г.).

На деле, в Директиве 2001/14/ЕС предусматривается установление цен на доступ на уровне "затрат, непосредственно понесенных в результате эксплуатации подвижного состава" (Преамбула, пункт 38), хотя и отмечается, что при определенных условиях может возникнуть необходимость в установлении более высоких цен, чтобы снизить размеры необходимой государственной поддержки. Франция и Германия установили цены на доступ в соответствии с формулами предельных затрат. (Hylen, 2001 г.).

Как мне кажется, где этот результат вызывает или может вызвать удивление, так это в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах, которые получили от Брюсселя и других организаций рекомендации по вертикальному разделению своих систем железнодорожного транспорта и установлению недискриминационных тарифов на доступ к инфраструктуре. Как я показал в данной работе, существует только два варианта: либо ценооб-

разование с полным покрытием издержек, соответствующие высокие тарифы на доступ, снижение объема железнодорожных перевозок, либо крупные, почти 100-процентные государственные субсидии на поддержание инфраструктуры. Насколько значительными должны быть субсидии? В Швеции, где (как и в развивающихся странах) политические стратеги пытаются восполнить многолетнее невнимание к инфраструктуре железнодорожного транспорта, в 2001 г. правительство выделило на покрытие операционных затрат предприятий инфраструктуры около 370 млн. долл, а государственные займы и гранты "на финансирование инвестиционных программ" составили около 320 млн. долл. В 2002 г. в бюджете российского правительства предусматривалось 3,7 млрд. долл. США на инвестиции в сектор железнодорожного транспорта (включая подвижной состав и инфраструктуру). Реформирование в секторе железных дорог призвано положить конец, а не обеспечить вечное существование государственных инвестиций такого масштаба.

Существует ряд факторов, которые в конкретных ситуациях могут смягчить эту проблему:

- Во-первых, установление цен на доступ к инфраструктуре в период пиковой нагрузки не является дискриминационным в экономическом смысле этого термина, если разрешается установление цен на период пиковой нагрузки - в зависимости от времени суток или дня недели - это позволяет в определенной степени увеличить финансирование инфраструктуры сверх суммы, рассчитанной исходя из износа основного капитала. Тем не менее, большинство компаний грузовых перевозок не настолько зависят от конкретного периода времени, чтобы платить тарифы пиковой нагрузки тогда и там, где они устанавливаются.[12]
- Во-вторых, интенсивность использования железнодорожного транспорта в России является одной из самых высоких в мире. Если кривая средних издержек действительно идет вниз, разница между средними издержками и предельными издержками в сфере инфраструктуры железнодорожного транспорта в России может - при прочих равных условиях - быть меньше, чем в других странах. С другой стороны, железные дороги в России пролегают в самых трудных природных и климатических условиях по сравнению с железными дорогами во всем мире, и это может приводить к увеличению постоянных издержек выше уровня переменных издержек инфраструктуры.
- В-третьих, общеизвестно, что в большинстве ситуаций пассажирские перевозки по железной дороге требуют государственного субсидирования; это может служить альтернативным источником финансирования постоянных издержек инфраструктуры. Однако Россия относится к тем странам, где пассажирские перевозки являются наименее интенсивным потребителем услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта по сравнению с грузовыми перевозками, и в любом случае, перекладывание необходимых субсидий из одного кармана правительства в другой карман - или из кармана федерального правительства в карман региональных и муниципальных властей - вряд ли сможет решить более общую проблему.

Мне не удалось найти анализ этой проблемы в официальных документах или материалах печати, касающихся реструктуризации железнодорожного транспорта в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Российское правительство утвердило десятилетний план реформирования железнодорожного транспорта, который предусматривает вертикальное разделение сектора железнодорожного транспорта, "гарантированный недискриминационный доступ к инфраструктуре федеральной системы железнодорожного транспорта для самостоятельных операторов грузовых и пассажирских перевозок и собственников подвижного состава", а к концу десятилетней программы реформирования - "развитие конкуренции в сфере грузовых перевозок."[13] На вэб-сайте Министерства путей сообщения идет подробное обсуждение вопроса о подходе реформы к существующему перекрестному

субсидированию пассажирских перевозок за счет грузовых перевозок.

Тарифная политика в области пассажирских перевозок будет проводиться с учетом платежеспособного спроса населения при постепенном сокращении перекрестного субсидирования пассажирского транспорта за счет грузовых. Необходимые субсидии для покрытия убытков должны быть предусмотрены в федеральном и региональных бюджетах. Их будут предоставлять как непосредственно перевозчику, так и льготным категориям пассажиров в виде адресной поддержки.[14]

Вместе с тем, ничего не говорится о том, будет ли самостоятельное предприятие инфраструктуры финансироваться за счет оплаты его услуг потребителями, государственных субсидий или какого-то смешанного варианта того и другого. И в данном случае четко прописаны только политика вертикального разделения и недискриминационного доступа. Пожалуй, наиболее убедительные разъяснения дает распространенная Министерством цветная диаграмма реализации десятилетнего плана реформирования: на втором (2003-2005 гг.) и третьем (2006-2010 гг.) этапах реализации плана стрелками отмечены "финансовые потоки" из "государственного бюджета" к "механизмам поддержки пассажирских перевозок", но такие стрелки не ведут к "услугам инфраструктуры" или к компании "Российские железные дороги" (которая должна осуществлять контроль над услугами инфраструктуры).[15]

В ходе споров о реструктуризации железнодорожного транспорта в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах явно замалчивается вопрос об этих огромных суммах. Как я отмечал в других работах (Pittman 2001a, 2001b), имеются серьезные основания для сомнений в том, что вертикальное разделение является лучшей стратегией для многих стран, в том числе и для России; развитие "первичной конкуренции" и "параллельной конкуренции" между вертикально интегрированными железнодорожными компаниями представляется мне более перспективным решением, по меньшей мере, для европейской части России. Эта проблема будет стоять перед теми, кто начинает реформы. Страны, которые реформировали железнодорожный сектор таким образом, чтобы сохранить вертикальную интеграцию, тем самым косвенно создали возможность для внутреннего дискриминационного установления цен на доступ к инфраструктуре. Если те сторонники реформ и консультанты, которые рекомендуют вертикальное разделение, одновременно настаивают на отказе от дискриминации, они должны сказать, откуда будут поступать деньги в инфраструктуру. И если этот источник государство, то политики, которые разрабатывают реформы, должны быть в этом уверены.

Примечания

1. Новая экономическая школа, Москва, и Группа экономического анализа Отдела по вопросам антимонопольной политики Министерства юстиции США. Я выражаю благодарность Тиму Бреннану, Сергею Гуриеву, Мариусу Шварцу и Луису Томсону, участникам семинара НЭШ и Центра экономических и финансовых исследований, студентам моего курса по экономике и вопросам антитрестовской политики и регулирования в НЭШ за весьма полезные замечания к более раннему варианту этой работы, а также Жене Жабицкой за прекрасно подготовленные статистические данные. Мнение, содержащееся в данной работе, является моим личным мнением и может не совпадать с точкой зрения читателя или Министерства юстиции.
2. См., например, Schwartz (1986 г.).
3. Мои коллеги Григорий Костенок и Джудит Шапиро полагают, что термин "первое лучшее решение" также служит намеком на "теорию второго лучшего решения" Липсея и Ланкастера (1956 г.). В рамках данного исследования, рассмотрение "второстепенных мер" не

представляется необходимым, поскольку основные конкуренты железнодорожного транспорта - дальние грузовые автоперевозки и водный транспорт - как правило, по своей структуре являются конкурентоспособными отраслями.

4. См., например, Estache, Goldstein и Pittman (2001 г.).
5. См. например, Gagnepain и Ivaldi (2002 г.) по первому варианту и Jones, Tandon и Vogelsang (1990 г.) по второму варианту.
6. Как я отмечаю в двух указанных выше работах (Pittman 2001a и 2001b), эта точка зрения отнюдь не бесспорна. В действительности, большинство мер в области обеспечения эффекта масштаба в секторе железнодорожного транспорта могло бы служить подтверждением обратного: открытие рынка инфраструктуры для свободного входа операторов подвижного состава привело бы к появлению одного доминирующего оператора или, в лучшем случае, к образованию немногочисленной олигополии операторов подвижного состава.
7. Опыт Великобритании во многом совпадает: текущие показатели чуть выше. Сразу после проведения реформы переменные издержки составляли 9% от общих издержек инфраструктуры: 3% - на износ инфраструктуры, 6% - плата за электроэнергию для элеткровозной тяги. В 2001 г. общий объем издержек увеличился до 15%., причем издержки на износ возросли до 9%. Кроме того, начиная с 2001 г. в статью переменных расходов на инфраструктуру была внесена плата за перегрузку в размере 5%. (Preston, 2002 г.)
8. Тем не менее, следует отметить, что влияние на благосостояние дискриминационного ценообразования на промежуточные продукты не настолько хорошо изучено, как ценообразование на конечные продукты. Я признателен Тиму Бреннану и Мариусу Шварцу за полезное рассмотрение этого вопроса.
9. В частности, Янссон (Jansson, 1998 г.) с удовлетворением отмечает: "До разделения SJ [оператора подвижного состава] и Banverket, в течение десятилетий наблюдалось существенное отставание инвестиции в рельсовые пути, что было связано с хроническими финансовыми проблемами SJ. Самым важным результатом разделения, которое произошло в 1988 г., стало такое резкое увеличение инвестиций в рельсовые пути, о котором раньше можно было только мечтать. Однако следует подчеркнуть, что эти инвестиции поступают не из сектора железнодорожного транспорта, а из кармана налогоплательщиков."
10. См., например, Friedlaender и Spady (1980 г., 1981 г.); Oum (1989 г.); Oum и другие (1990 г.); и Hsing (1994 г.). Крайне полезный перечень этой и другой литературы был включен в "Базу данных по проблемам эластичности" ("Elasticities Database"), которая была составлена Австрийским бюро экономики транспорта и размещена на сайте по адресу: http://dynamic.dotrs.gov.au/bte/tedb/index.cfm.
11. Формула эластичности производного спроса представлена Кеннаном (Kennan, 1998 г.), в продолжение рассмотрения этого вопроса у Хикса (Hicks,1935 г.).
12. См. Newbery (1998 г.): "Следует различать системы, которые отличаются крайней неэластичностью спроса в короткий период времени, когда необходимо либо удовлетворить спрос, либо система потерпит крах, и такими системами, как Интернет, где возможны длительные задержки в предоставлении информации и существует эластичный спрос. Железные дороги скорее относятся к последнему типу систем. Если система не терпима к отсутствию энергии, то явно напрашивается решение зарядить все имеющиеся батареи, чтобы обеспечить необходимую мощность. Это можно в избытке наблюдать в энергетической отрасли [Великобритания], где установление тарифов связано с пиковой нагрузкой."
13. Министерство путей сообщения Российской Федерации, "Реформа железнодорожного транспорта для отрасли, страны и для людей", аналитический материал, 27 июня 2002 г., www.eng.mps.ru/agency/showarticle.html?article_id=37&he_id=71.

14. Там же. См. также: Министерство путей сообщения РФ, "Цели и этапы структурной реформы железнодорожного транспорта России в 2001-2010 гг", аналитический материал, 17 февраля 2002 г.,

    www.eng.mps.ru/agency/showarticle.html?article_id=10&he_id=71.

15. Министерство путей сообщения Российской Федерации, "Основные направления реструктуризации сектора железнодорожного транспорта", Москва, ноябрь 2002 г.

Список справочной литературы

Baumol, William, and David Bradford, "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing," American Economic Review 60 (1970 г.), стр. 265-283.

Boiteux, Marcel, "Sur la Gestion des Monopoles Publics Astreints à l'Equilibre Budgétaire," Econometrica 24 (1956), 22-40. Опубликована на английском языке под заголовком: "On the Management of Public Monopolies Subject to Budgetary Constraints," Journal of Economic Theory 3 (1971 г.), стр. 219-240.

Ekstrom, Alf, "Can the Rail Sector Be Treated Like Roads?", выступление на семинаре "Реформирование, реструктуризация и конкуренция в секторе железнодорожного транспорта", Научный центр Организации экономического сотрудничества и развития при Госсовете Китайской Народной Республики, Пекин, январь 2002 г.

Estache, Antonio, Andrea Goldstein, and Russell Pittman, "Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways," Journal of Industry, Competition and Trade 1 (2001 г.), стр. 203-235.

Friedlaender, A.F., and R.H. Spady, "A Derived Demand Function for Freight Transportation," Review of Economics and Statistics 62 (1980 г.), стр. 432-441.

Friedlaender, A.F., and R.H. Spady, Freight Transport Regulation: Equity, Efficiency, and Competition in the Rail and Trucking Industries, Кеймбридж, Массачусетс: MIT Press, 1981 г.

Gagnepain, Philippe, and Marc Ivaldi, "Incentive Regulatory Policies: the Case of Public Transit systems in France," RAND Journal of Economics 33 (2002 г.), стр. 605-629.

Haase, Dagmar, "New Train Path Pricing System at Deutsche Bahn", DB Netz, 2001 г.

Hicks, J.R., The Theory of Wages, London: MacMillan, 1935 г.

Hsing, Y., "Estimating the Impact of Deregulation on the Elasticity of the Demand for Railroad Services," International Journal of Transport Economics 21 (1994 г.), стр. 301-312.

Hylen, Bertil, "An Examination of Rail Infrastructure Charges," неопубликованный доклад, Statens vag-och transportforskningsinstitut, 1998.

Hylen, Bertil, Access to the Rail Network in Some European Countries, VTI notat 47A-2001, Национальный институт дорог и транспорта Швеции, 2001 г.

Jansson, Jan Owen, "An Analysis of the Rail Transport System," (1998) in Chris Nash, et al., Railways, Нортэмптон, Массачусетс: Elgar (Classics in Transport Analysis), 2002 г.

Jones, Leroy, Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang, Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology, Кеймбридж, Массачусетс: MIT Press, 1990 г.

Kaserman, David, John Mayo, Government and Business: The Economics of Antitrust and Regulation, НьюЙорк: Dryden Press, 1995 г.

Kennan, John, "The Hicks-Marshall Rules of Derived Demand: An Expository Note"б Неопубликованная рукопись, Университет Висконсин-Мэдисона, октябрь, октябрь 1998 г.

Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole, Competition in Telecommunications, Кеймбридж, Массачусетс: MIT Press, 2000 г.

Lerner, Abba, "The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power," Review of Economic Studies 1 (1934 г.), стр. 157-175.

Lipsey, R.G., and R.K. Lancaster, "The General Theory of the Second Best," Review of Economic Studies 11 (1956 г.).

Monti, Mario, "Effective Competition in the Railway Sector: A Big Challenge," выступление на ежегодном приеме UNIFE, Брюссель, 21 мая 2002 г.

Newbery, David, "Lessons from Other Utilities," in UK Office of the Rail Regulator, The Structure of Rail Track Access Charges, апрель 1998 г.

Newbery, David, Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities, Кеймбридж, Массачусетс: MIT Press, 2000 г.

Oum, T.H., "Alternative Demand Models and their Elasticity Estimates," Journal of Transport Economics and Policy 23 (1989 г.), стр. 163-187.

Pittman, Russell, "Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies," исходный доклад, World Development Report 2002: Institutions for Development, Вашингтон: Всемирный банк, 2001a; Министерство юстиции США, Отдел антимонопольной политики, Доклад 01-7 Группы экономического анализа, September 2001; см. на сайте по адресу: http://papers.ssrn.com/abstract=286290.

Рассел Питман, "Возможности создания конкуренции в секторе железнодорожного транспорта" (на русском языке), ЕСО (журнал Института экономики и организации промышленного производства РАН, Сибирское отделение), август 2001 г. (2001b), и Конкуренция и рынки (Санкт-Петербург), осень 2001 г.; асм. на английском языке на сайте по адресу: http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=291067.

Preston, John, "What Should Be Learnt from the Reforms of British Rail?", выступление на семинаре "Реформирование, реструктуризация и конкуренция в секторе железнодорожного транспорта", Научный центр Организации экономического сотрудничества и развития при Госсовете Китайской Народной Республики, Пекин, январь 2002 г.

Ramsey, Frank, "A Contribution to the Theory of Taxation," Economic Journal 37 (1927 г.), стр. 47-61.

Robinson, Joan, The Economics of Imperfect Competition, Лондон: 1933 г.

Schwartz, Marius, "The Perverse Effects of the Robinson-Patman Act," Antitrust Bulletin 31 (1986 г.), стр. 733-757.

Thompson, Louis S., "Railways in Eastern Europe," на Европейской конференции Министров транспорта, What Role for the Railways in Eastern Europe?, Круглый стол 120, Париж: 2001 г.

Всемирный банк, World Development Report 2002: Building Institutions for Markets, Вашингтон: 2001 г.

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ПРИЛОЖЕНИЕ B

Уроки приватизации железных дорог Британии [1]

Джереми ДРЮ,
Консультант, Великобритания

1. Вступление

1.1 Цель Доклада

Задача настоящего доклада - извлечь уроки из опыта реформирования британских железных дорог, которые могут оказаться актуальными и для России.[2] В докладе рассмотрены основные вопросы приватизации железных дорог в Великобритании, ее последствия, вопросы, связанные с финансированием и организацией пассажирских перевозок, с платой за доступ к рельсовым путям и с управлением инфраструктурой и планированием ее работы. Конечно, железнодорожная система в Британии существенно отличается от российской, не в последнюю очередь малыми размерами и важностью для Британии пассажирских перевозок, и все же ряд важных уроков извлечь можно.

1.2 История вопроса

К реформированию железных дорог Великобритания приступила в 1970 и 1980-х годах. Непрофильные активы, например, предприятия по производству поездов, приватизировались, а базовые активы структурировались с созданием коммерческих секторов[3] в рамках "Бритиш рейл", которая, впрочем, так и осталась государственной корпорацией. Происходила постепенная коммерциализация различных функций железных дорог, и в начале 1990-х годов этот процесс получил свое логическое завершение: предприятия, эксплуатирующие различные маршруты, взяли под свой контроль инфраструктуру, так что основной пользователь каждого участка инфраструктуры стал "владеть" и управлять им. Эта модель вертикальной интеграции еще не полностью опробована из-за нехватки времени.

Железные дороги были приватизированы к концу длительного срока пребывания у власти Консервативной партии. Концепция "приватизации" стала определяющей чертой эры Тэтчер, причем приватизация базовых отраслей коммунального хозяйства[4] оказалась впечатляющим политическим успехом. К началу восьмидесятых в государственном секторе оставались лишь две крупные коммунальные отрасли - железные дороги и почта[5]. "Бритиш рейл" обладала неважной репутацией и к тому же имела историю воинственного профсоюзного движения.

С другой стороны, все сходились во мнении, что необходимо предотвратить упадок железных дорог. По итогам Отчета Бичинга 1963 г. было остановлено движение на трети железнодорожной сети, и споры, вызванные процессом закрытия, еще не изгладились из памяти. В результате, хотя в предшествующий период и ощущалась очевидная нехватка политической воли к вложению средств для существенного обновления железных дорог, сменявшие друг друга правительства обеспечивали сохранение пассажирских перевозок более или менее в том виде, в каком они находились в начале семидесятых годов. Считалось, что прекращение местного сообщения является политически не допустимым, в частности потому, что политические судьбы отдельных политиков в парламентской системе Великобритании определяются на местах. Эта осторожность в обращении с пассажирскими перевозками в значительной мере отразилась и на подходе к регулированию в будущем приватизированной системы железных дорог.

Железным дорогам продолжали предоставлять субсидии, в результате чего за десятилетия, предшествующие приватизации, вырос спрос на пассажирские перевозки (хотя доля, принад-

лежавшая железным дорогам на транспортном рынке, сократилась). С другой стороны, резко снизился объем грузовых перевозок как в абсолютных показателях, так и в показателях рыночной доли, по мере роста конкурентоспособности автомобильных перевозок и сокращения рынков насыпных и наливных грузов, на которых традиционно доминирует железная дорога. Железнодорожные грузовые перевозки регулировались гораздо слабее и получали значительно меньше субсидий, чем пассажирские, однако должны были существовать в системе, в которой решения по распределению ресурсов определялись в основном представлениями о потребностях пассажирских перевозок.

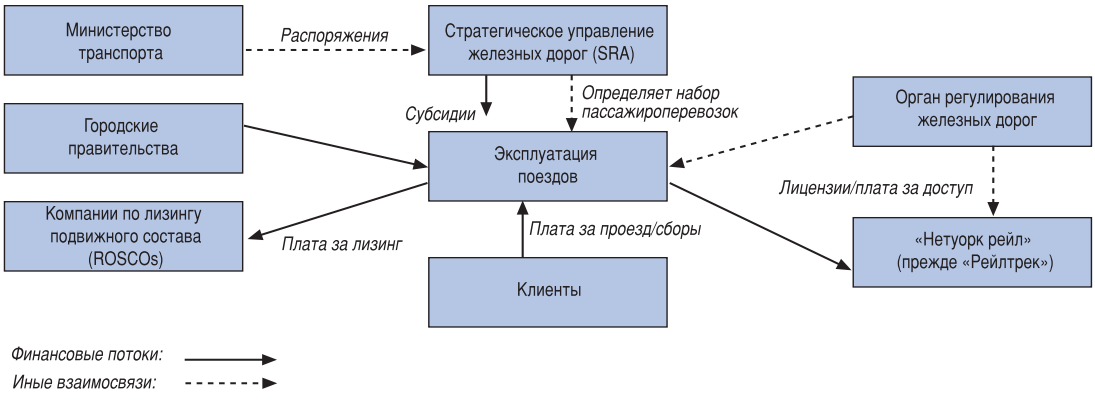
1.3 Ключевые характеристики приватизации

Приватизация железных дорог в Великобритании, возможно, оказалась более радикальной, чем аналогичное мероприятие в истории любой другой промышленно развитой страны. Вообще то общепринятое название, "приватизация", не отражает в достаточной мере характер произошедших изменений. Хотя частные интересы широко представлены в "Бритиш рейл", система, по сути дела, в значительной мере осталась после приватизации в государственной собственности, и степень контроля государства с тех пор выросла после создания Стратегического управления железных дорог (SRA) и изменений в статусе управляющего инфраструктурой.[6] В частности, реформа сопровождалась появлением сравнительно тяжелого регуляторного бремени, что, среди всего прочего, не давало возможности осуществлять быстрые изменения в обеспечении железнодорожных пассажирских перевозок.

Экономическое обоснование реформ было сформулировано в Белой книге за 1992 г. под названием "Новые возможности железных дорог", в которой цели, преследуемые правительством, перечислялись следующим образом: "обеспечить улучшение использования железных дорог, повысить внимание к нуждам клиента, повысить качество обслуживания и обеспечить оптимальную отдачу на вложенные средства (т.е., сократить поддержку со стороны государства)." Ставилась задача обеспечения соблюдения норм безопасности. Соответствующие законодательные нормы содержались в Законе о железных дорогах 1993 г.

В задачи приватизации, в частности, входила ликвидация вертикально интегрированного общенационального оператора ("Бритиш рейл") и создание приблизительно 80 отдельных организаций, связанных друг с другом в соответствии с определенной схемой регуляторных и договорных отношений. Ряд организаций ("Рейлтрек" и компании, работающие по франчайзинговым договорам на перевозку пассажиров) регулировался, а другие (компании грузоперевозок и по лизингу подвижного состава) конкурировали между собой. Основные элементы этой структуры указаны на Рисунке B.1 ниже:

Рисунок B.1. **Структура и взаимосвязи в рамках приватизированной железнодорожной отрасли в Великобритании**



Взаимоотношения на управленческом уровне в рамках "Бритиш рейл" были, таким образом, заменены регуляторными и договорными отношениями. Основной чертой стало отделение инфраструктуры (железнодорожного хозяйства) от операций (перевозок), в связи с чем частная компания, "Рейлтрэк", стала регулируемым монопольным поставщиком инфраструктурных услуг ряду операторов: 25 франчайзинговых договоров на пассажирские перевозки были географически разделены, а три (а теперь четыре) грузоперевозчика на первом этапе работали в основном на разных рынках; впрочем, один из перевозчиков перевозил 90% грузов.

Ответственность за регулирование этих трех новых частных компаний была разделена между:

- Управлением франчайзинга пассажирских железнодорожных перевозок (OPRAF), в обязанности которого в основном входит определение и обеспечение соблюдения ценовых условий и условий качества обслуживания, предоставляемого Компаниями, эксплуатирующими подвижной состав (перевозчиками), в соответствии с франчайзинговыми договорами; в 2001 г. на смену Управлению пришло Стратегическое управление железных дорог, на которое возложен гораздо более широкий круг обязанностей.
- Органом управления железными дорогами, основной обязанностью которого является контроль выполнения условий доступа к сети "Рейлтрек", включая и вопросы платы за пользование инфраструктурой.

Компании по лизингу подвижного состава (ROSCO) по сути дела обеспечивают банковское обслуживание операторов, в основном с целью снизить потребности операторов в капитале. Эти компании были созданы на базе "Бритиш рейл", а затем приватизированы. Они не регулируются: предполагается, что надлежащее поведение и производственные показатели будут обеспечиваться с помощью конкуренции.

Франчайзинговые договоры содержат положения, обязывающие всех пассажироперевозчиков участвовать в схемах продажи "сквозных" и "взаимозаменяемых" билетов[7], а также в обеспечении объективной информации, чтобы не утратить преимуществ единой сети с 25 франчайзинговыми договорами[8].

2. Воздействие реформ

2.1 Рост отрасли

И в Британии, и за рубежом широко распространено убеждение, что реформы на железнодорожном транспорте успехом не увенчались. Однако, вопреки этому взгляду, по большинству важнейших показателей, включая и показатели безопасности движения, достигнут существенный прогресс. В частности, он заключается в том, что железные дороги со всей очевидностью отвоевали у автомобильного транспорта значительный объем перевозок, так что многие проблемы отрасли связаны скорее с отрицательными последствиями роста самой отрасли.

В течение семи лет после приватизации железных дорог (1994/5 - 2001/2) показатель перевозок в пассажиро-километрах вырос на 36% (впрочем, представляя лишь 6% общенационального рынка), а в грузовых тонно-километрах - на 50% (и тут составляя лишь 8% от общенационального рынка). В соответствии с этим ростом показатель перевозок в поездо-километрах вырос на 21%.

Рост в отрасли объясняется следующими причинами:

- Наблюдался значительный экономический рост

- Стоимость проезда в целом росла медленнее, чем инфляция, особенно для лондонских пассажиров пригородного сообщения, что стало результатом государственного регулирования;
- Дисциплина частного сектора породила стремление к росту и увеличению объема продаж, к работе в ускоренном режиме, а также повысило требовательность к объемам накладных расходов и размерам административного аппарата;
- Несколько улучшилось обслуживание клиентов - на поездах увеличен штат, разработана надежная общенациональная служба информации на железных дорогах, улучшилась структура стоимости проезда и маркетинговых предложений и реализована масштабная программа улучшения состояния железнодорожных станций;
- Вложены значительные средства в новый подвижной состав и для грузовых, и для пассажирских перевозок, чему способствовало успешное развитие рынка лизинга подвижного состава;
- Отрасль привлекла новых талантливых работников.

Этот неожиданный рост стал выдающимся образцом успешной работы железнодорожной отрасли после приватизации. С другой стороны, успех обнажил и усугубил ряд коренных проблем структуры приватизации железных дорог, которая прежде всего преследовала цель сокращения издержек железных дорог, которые несло правительство, и сохранения в целом существующего положения вещей, а не стимулирования роста. Стало очевидно, что слабость в основном определяется двумя факторами - структурой стимулов и методами распределения мощности в сети. Мы рассмотрим эти аспекты в оставшейся части настоящей главы.

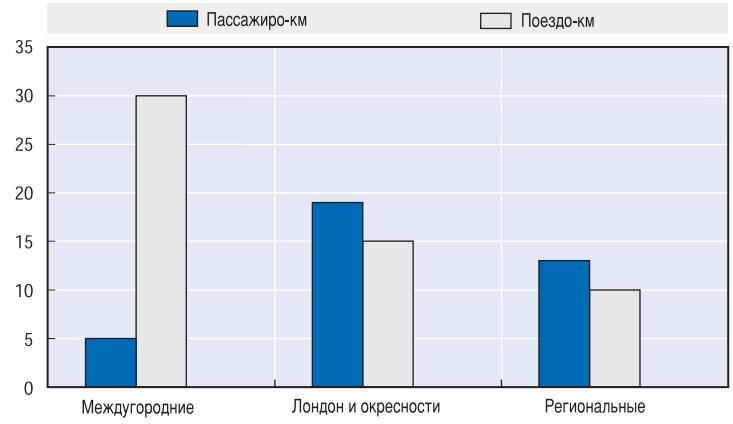
2.2 Структура стимулов

Структура стимулов, созданных в ходе приватизации, не стимулировала рост по следующим причинам:

- "Рейлтрек" обладала недостаточными стимулами для того, чтобы вкладывать средства в мощности инфраструктуры; впрочем, если бы у компании и были эти стимулы, она не могла бы позволить себе надлежащим образом вкладывать средства, учитывая быстрый рост спроса, потому что она финансировалась с помощью платы за доступ к рельсовым путям, а эта плата при росте объема перевозок повышалась очень незначительно.
- У перевозчиков были коммерческие стимулы поддерживать и обеспечивать рост на ряде рынков в ущерб другим рынкам.
- Стимулы, которыми руководствовались "Рейлтрек" и перевозчики, были слабо связаны друг с другом.

В значительной мере проблема стимулов заключалась в режиме доступа к рельсовым путям, который рассматривается в Главе 4. Впрочем, режим доступа к рельсовым путям был не единственной проблемой. Стимулы, которыми руководствовались перевозчики, также приводили к результатам, не отвечающим общественным интересам. Например, хотя по показателю тонно-километров наблюдался определенный рост, этот рост не обязательно имел место на тех секторах рынка, где он приносил наибольшую пользу с общественной точки зрения. Как явствует из Рисунка B.2, в междугородном сообщении объем перевозок в поездо-километрах вырос более, чем в пассажиро-километрах, а вот для операторов Лондона и Юго-Востока и региональных операторов все обстояло наоборот.

Рисунок В.2. **Рост объема перевозок в пассажиро-километрах и поездо-километрах в разбивке по типам операторов (1997/8-2001/2)**



Отчасти быстрый рост перевозок в пассажиро-километрах у операторов междугородного сообщения объясняется тем, что они действуют на более конкурентных рынках, и у них имеются коммерческие стимулы для наращивания мощностей, чтобы повысить качество обслуживания. По условиям первоначальных франчайзинговых договоров операторам не представлялись никакие стимулы (за исключением дохода от продажи билетов) для увеличения мощностей, которыми могут воспользоваться пассажиры, вне зависимости от того, в какой мере данное положение вещей могло, например, сказаться на загруженности автодорог. В результате этого крупная лондонская сеть внутригородского и пригородного железнодорожного сообщения остается перегруженной в часы пик, а клиенты часто не довольны качеством услуг.

Система бонусов могла бы помочь связать рост в отрасли с вопросами социальной выгоды, в частности, стимулируя расширение объема пригородных перевозок в часы пик там, где это выгодно для общества, в сравнении с перевозками не в часы пик, хотя последний вид перевозок на самом деле растет более быстрыми темпами. При данном режиме франчайзинга у перевозчиков появляется пагубный стимул - убедить некоторую часть пассажиров отказаться от использования железнодорожного транспорта, потому что дополнительный доход редко бывает достаточным для того, чтобы покрывать дополнительные затраты на подвижной состав и железнодорожные перевозки. В частности, вопрос можно было бы решить, если бы Стратегическое управление железных дорог выплачивало дополнительные средства в связи с ростом перевозок по показателю пассажиро-километров для определенных видов поездок.

В соответствии с пересмотренной политикой франчайзинга, принятой в 2003 году, виды перевозок будут перечислены с высокой степенью детализации, чтобы позволить Стратегическому управлению железных дорог направлять ресурсы туда, где они дают наибольшую отдачу с социальной точки зрения. С другой стороны, это означает, что операторы, работающие по франчайзинговым договорам, устраняются от принятия долгосрочных инвестиционных решений, а на смену этому приходит центральное планирование, имеющее собственные недостатки.

2.3 Нехватка мощностей

Быстрый рост показателя объема перевозок в поездо-километрах привел к перегруженности сети, что связывается с серьезным ухудшением показателей движения поездов (то есть, чаще поезда опаздывают или отменяются). Это привело к необходимости увеличения

объема ремонтно-профилактических работ, однако рост числа грузовых поездов означал сокращение времени проведения подобных работ (которые обычно проводятся ночью, когда в большинстве случаев и двигаются грузовые поезда). Это подняло ряд вопросов о методике распределения мощностей железнодорожной сети.

В ходе приватизации основной политической задачей было избежать прекращения или сокращения пассажирского сообщения, и это означало, что франчайзинговые договоры содержали определенный набор требований к коммунальным услугам. В договорах определялись минимальные уровни обслуживания, включая частоту рейсов, скорость и время дня, и с помощью договоров о доступе к рельсовым путям операторам предоставлялись права на маршруты с использованием инфраструктуры в ходе реализации таких перевозок.

Компании, заключившие франчайзинговые договоры на пассажирские перевозки, используют значительную часть существующих инфраструктурных мощностей, особенно в часы пик. Распределение остальных прав входит в обязанности "Рейлтрек" при регуляторном контроле со стороны Органа регулирования железных дорог. Орган регулирования железных дорог ограничил масштабы пассажирских перевозок открытого доступа для того, чтобы избежать "отбора лакомых кусочков", то есть, наиболее прибыльных перевозок операторами, работающими по франчайзинговым договорам, - такое положение вещей увеличило бы их потребности в субсидиях.[9] Хотя, как предполагалось, подобное ограничение конкуренции станет временным, на практике более открытая конкуренция так и не была внедрена. Кроме того, эти положения не применялись, хотя в договорах о доступе к рельсовым путям содержались положения о возможности торговли маршрутами.

В результате рынки перевозок и поездных маршрутов так и не сложились. "Рейлтрек" могла бы взимать плату с операторов исходя из их желания платить - с определенных видов перевозчиков, например, осуществляющих внутригородские перевозки значительного числа пассажиров, платящих высокую плату за проезд; кроме того, некоторые грузовые поезда могли бы платить больше других, например, больше региональных пассажирских поездов местного сообщения, что, таким образом, обеспечило бы более благоприятное перераспределение мощностей.[10]

Таким образом, в действительности осуществляемые перевозки стали результатом сочетания контрольных мер со стороны регуляторных органов (проводимых в рамках договоров о франчайзинге) и действия коммерческих сил. Конфликты разрешались Органом регулирования железных дорог на основе сложного набора критериев принятия решений. В результате возникли трудности с изменением расписания, и не был создан механизм передачи маршрутов от пользователей, получающих низкую прибыль, пользователям, получающим высокую прибыль. Как следствие, грузоперевозчикам не удалось привлечь ряд клиентов, для которых важны временные факторы, потому что они не смогли получить необходимые поездные маршруты, хотя и были согласны за эти маршруты платить.

Мощности распределяются в рамках расписания, однако большое количество франчайзинговых договоров означает, что зачастую имеется много различных операторов, использующих один и тот же путевой участок, что затрудняет разработку хорошо увязанного графика. Кроме того, координацию процесса разработки графика осуществляет "Нетуорк рейл", которой приходится обеспечивать баланс между желаниями различных операторов, и при этом используются критерии принятия решений, определенные Органом регулирования железных дорог. Эти критерии не отражают экономическую стоимость различных видов использования мощностей, и в настоящее время Стратегическое управление железных дорог разрабатывает более общие нормы, регулирующие приоритеты для отрасли и для Органа регулирования железных дорог.

Как и в вопросе изменения франчайзинговой политики, данный метод основан на эконо-

мическом анализе и принятии административных решений, а не на стремлении обеспечить соответствующий механизм стимулирования, при котором коммерческое решение может приниматься в частном секторе.

3. Финансирование и организация операторов

Одной из целей модели приватизации, принятой Парламентом Великобритании, было обеспечение стабильного финансирования отрасли железнодорожного транспорта. Эта отрасль, находясь в государственной собственности, испытывала нехватку в финансировании, которое изменялось в зависимости от проблем государства с бюджетом. Это осложняло процесс планирования инвестиционных проектов и означало, что отрасль по снабжению железнодорожного транспорта, главным образом, производители подвижного состава, испытывали значительную неуверенность в отношении будущего спроса, что привело к росту затрат.

Обеспечив практически все государственное финансирование через выплату доходов частным франчайзинговым операторам, с которыми государственное агентство заключило обязательные контракты, ожидалось, что правительству потребуется принять долгосрочные обязательства (на срок действия франчайзинга) для финансирования отрасли. Другой целью было сокращение расходов посредством замены монолитного государственного сектора частными операторами, выбранными в ходе конкурсного процесса. На практике, по истечении короткого периода времени, в ходе которого были реализованы эти цели, события повернулись иным образом.

В данной части работы описываются основные методы организации и финансирования отрасли железнодорожного транспорта, определяется, каким образом они развивались в целях противостояния слабым сторонам в системе, и обозначаются оставшиеся открытые вопросы, которые предстоит решить. В конце мы делаем выводы для России, исходя из оценки возможных уроков из опыта Великобритании.

3.1. Организация пассажирских перевозок

В 1994 году, в ходе подготовки к приватизации деятельность по перевозке пассажиров Британской железной дорогой, которая составляла около 90% ее расходов, была распределена между 25 компаниями, в значительной степени на основе маршрутов (направлений). Несмотря на изначальные планы государства по созданию конкурентной среды на рынке пассажирских железнодорожных перевозок по направлениям, образовалось небольшое "наложение" компаний. Также сфера для операторов с открытым доступом по вхождению на рынок была ограничена правилами, установленными Регулятивным органом для сдерживания конкуренции. Причиной для сдерживания конкуренции были опасения в отношении того, что конкуренция ухудшит финансовое состояние отрасли и создаст излишнюю неопределенность для частного сектора, что в свою очередь приведет к увеличению потребностей в необходимой государственной поддержке. Также было опасение, что множественные операторы на одном и том же маршруте (направлении) создадут проблемы с эксплуатацией системы.

В период 1995-1997 годов 25 компаний были сданы по франчайзинговым схемам частному сектору на условиях конкурса на срок 7-15 лет; более длительные сроки были предусмотрены для случаев, когда возникала потребность в крупных инвестициях. Выбор был сделан практически полностью на основе минимальных затрат по субсидиям на оказание услуг, которые были широко распространены в период до приватизации. Это именовалось Требованиями к государственным услугам, которые являлись весьма минимальными требованиями (и которые могли быть превышены). Франчайзинговые контракты были основаны на "чистых затратах", а это означало, что частный сектор принимал на себя риски, связанные с доходами и расходами.

Франчайзинговые схемы были предоставлены вместе с арендой подвижного состава взамен использования трех частных компаний по подвижному составу (КОПСО), также созданных на базе бывшей Британской железной дороги. Это означало, что франчайзинговым операторам не нужно было инвестировать в подвижной состав, что могло бы привести к высоким рискам и низкой стоимости фондов, выделенных на короткий срок франчайзинга.

3.2. Финансирование пассажирских перевозок по франчайзинговым договорам

Бóльшая часть франчайзинговых схем была выиграна на основе отрицательных цен (франчайзинговый оператор получал финансовую поддержку, но не платил за право оказывать услуги). Единственным оператором, который внес плату, была компания "Гэтвик Экспресс", изначально являвшаяся оператором аэропорта, хотя иные операторы с течением времени перешли от получения финансовой поддержки к такой оплате. Финансирование франчайзинга осуществляется:

- Управлением по финансированию железнодорожного пассажирского сообщения, которое было поглощено Управлением стратегических путей сообщения (УСПС), когда УСПС было создано в 2001 году;
- Администраторами пассажирского транспорта, которые оказывают поддержку всему государственному транспорту в семи крупнейших Британских городах за пределами Лондона;
- После передачи политических полномочий Шотландии и Уэльсу их государственные органы в определенном объеме осуществляли финансирование путей сообщения.

Повышенный интерес проявлялся к тендерам, в которых доминировали частные операторы автобусного сообщения, созданные 10 лет назад до приватизации, если речь шла о деятельности в сфере автобусного сообщения. Предоставление франчайзинга обуславливалось единственным критерием "наименьшего субсидирования", в результате чего сам процесс был относительно простым. Однако, критерий "наименьшего субсидирования" вовсе необязательно обеспечивает наивысшую стоимость фондов и у операторов нет ни стмулов, ни прибыли для инвестирования и улучшения качества оказываемых услуг.

На этом этапе произошло также зарождение будущих проблем. Например, для того, чтобы выиграть франчайзинговую схему, участники тендеров делали оптимистичные прогнозы в отношении трафика, которые, в случае их реализации, зачастую требовали больше пропускной способности, чем имелось в действительности.

3.3. Тенденции финансирования пассажирских перевозок по франчайзинговым договорам

Несмотря на то, что на всех рынках наблюдался рост, аналогичные ожидания участников тендеров по франчайзинговым схемам не оправдались во время франчайзинга. Участники тендеров по франчайзинговым схемам также планировали снизить издержки, в то время как на практике издержки возросли, частично вследствие недостатка опыта и последующего влияния на заработную плату, и частично в результате небольшого увеличения количества персонала, вместо ожидаемого сокращения.[11]

Согласно изначальным заявкам на участие в тендерах по франчайзинговым схемам ежегодные потери отрасли (до государственной финансовой поддержки) должны были сократиться приблизительно на 600 миллионов фунтов стерлингов. В действительности они сократились только на 220 миллионов фунтов стерлингов. Возникшая разница погашалась либо за счет более низкой (а иногда отрицательной) эксплуатационной прибыли, либо за счет возросшей поддержки со стороны УСПС. В конце 1990-х годов некоторые франчайзинговые схемы, в особенности те, которые предоставляли региональные услуги, начали нести убытки[12]. Вместо того, чтобы расторгнуть франчайзинговые контракты и объявить тендер на рефранчайзинг, УСПС решило, что дешевле будет внести изменения во франчайзинговые

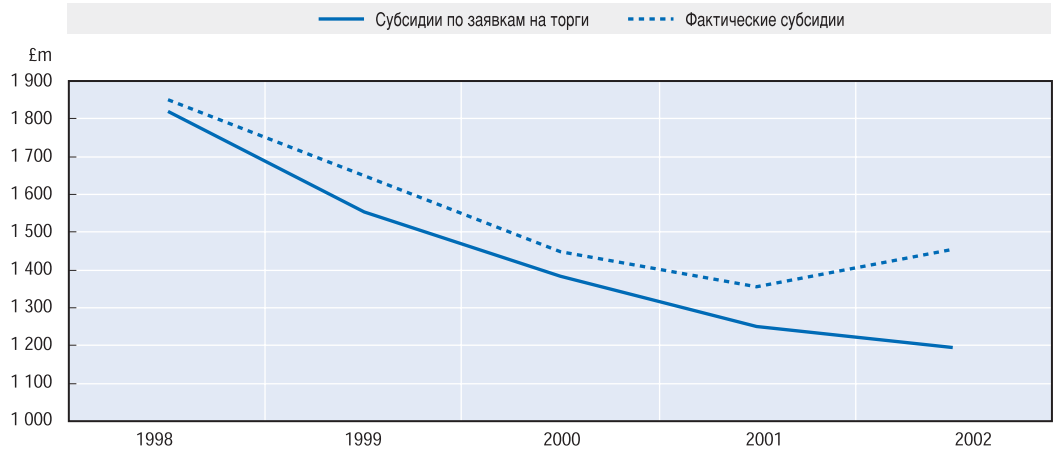
контракты, обычно принимая на себя риски, связанные с прибылью. Более одной трети франчайзинговых контрактов превратились в контракты по "валовым издержкам".[13] В связи с тем, что у этих операторов были очень низкие стимулы в повышении прибыли, уровень поддержки со стороны УСПС, оказываемой этим операторам, существенно вырос.

Следующим фактором, оказавшим негативное влияние на франчайзинговые платежи, было внедрение в 1999 году схемы Партнерства пассажиров железнодорожного транспорта (ППЖТ), которая была направлена на стимулирование улучшений в локальной и региональной сетях путей сообщения. Эта схема может быть использована для обеспечения программы капиталовложений и поддержания прибыли[14]. Эти гранты предоставляются только для проектов, которые не являются коммерчески жизнеспособными, но для которых предусмотрены социальные льготы. Платежи осуществляются посредством предоставления франчайзинговым операторам дополнительной прибыли. К июню 2002 года 56 схем с общей потребностью в обеспечении размером в 69 миллионов фунтов стерлингов были реализованы по такой схеме.

Наконец, сборы за доступ к путям сообщения, уплачиваемые операторами, выросли после второго периодического пересмотра, и с апреля 2001 года УСПС несла расходы по этому увеличению, которые также оплачивались за счет возросших франчайзинговых платежей[15].

В результате этих трех изменений по истечении нескольких лет спада, который должен был бы продолжаться согласно изначальным заявкам на участие в тендере, себестоимость поддержания отрасли начала увеличиваться в 2002 году, как показано на Рисунке B.3[16]:

Рисунок B.3. **Ежегодные платежи франчайзинговым операторам по пассажироперевозкам (миллионов фунтов стерлингов) 1998 - 2002 года**[17]



Источник: УСПС, анализ КПМГ

В дополнение к этому, как обсуждалось в работе по сборам за доступ к путям сообщения, компания "Рэйлтрэк" была не в состоянии финансировать схемы инвестирования в инфраструктуру за свой собственный счет, а у операторов не было стимулов, чтобы финансировать такие схемы. В результате чего, было принято решение, что УСПС будет финансировать некоторые инвестиционные проекты посредством прямых выплат компании "Рэйлтрэк" (в настоящее время "Нэтворк Рэйл"), и что компания "Нэтворк Рэйл" не будет больше использовать сборы за доступ к путям сообщения для оплаты таких проектов.

3.4. Изменения франчайзингового процесса

В последние три года был предпринят ряд шагов по изменению франчайзинговых схем; первые изменения были направлены на увеличение объема инвестиций посредством применения долгосрочных франчайзинговых схем (одна такая схема была реализована в 2001 году на срок 20 лет). В настоящее время политика была изменена и теперь в соответствии с настоящей политикой, которая была объявлена в ноябре 2002 года[18], обычный срок франчайзинговой схемы будет составлять 5-8 лет.

Сегодняшняя политика отличается от политики, действовавшей в ходе приватизации, в следующих аспектах:

a) Вместо простого определения Требований к услугам для пассажиров будут определены график и формирование поездов (количество вагонов) в целях обеспечения того, что будет учтен более широкий набор услуг, в частности, влияние на загруженность сети;

b) График будет формироваться в ходе консультаций с участниками тендеров и акционерами, в частности, с местными органами власти, и будут определены положения об изменении графика, которому должен следовать оператор, а также соответствующие права и сборы за доступ к путям сообщения в течение периода франчайзинговой схемы;

c) Сложный режим стимулирования, призванный улучшить надежность услуг, был упразднен и заменен системой, которая в большей степени зависит от прямого вмешательства УСПС, если не достигаются поставленные цели;

d) Будет принят Ключевой показатель производительности в отношении качества поездки пассажира (чистота, обстановка на станции, информирование пассажиров, продажи билетов и безопасность), который будет подлежать внутреннему аудиту со стороны оператора и проверке со стороны УСПС[19];

e) Операторы несут риск, связанный с расходами (т.е. они полностью несут бремя любого увеличения расходов, за исключением тех, которые возникают в результате уплаты сборов в пользу Сети путей сообщения за доступ к путям сообщения или в случае, когда расходы возникают по причине плохого обслуживания со стороны Сети путей сообщения). Также расходы должны быть прозрачными и доступными для анализа, чтобы операторам было сложнее переносить риск расходов на УСПС;

f) Операторы несут риск, связанный с доходами, вместе с УСПС, если имеют место чрезмерные доходы или расходы;

g) Для операторов будут установлены стимулы в целях определения и реализации инвестиционных возможностей, в частности, до истечения срока их франчайзинга, когда коммерческие стимулы находятся на самом низком уровне.

3.5. Новая роль региональных и местных заинтересованных лиц

В отличие от многих других стран, в Великобритании очень медленно проходил процесс передачи полной ответственности региональным и местным государственным органам в отношении финансирования местных услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом. Полномочия передавались Администраторам пассажирского транспорта (АПТ - органам, отвечающим за транспорт в семи крупнейших городах за пределами Лондона) и совсем недавно органам в Шотландии и Уэльсе. Хотя АПТ определяют услуги, ответственность за финансирование этих услуг по-прежнему лежит на УСПС. Это несоответствие обязанностей усиливалось за счет концентрации АПТ на нуждах местных пассажироперевозок, которые, получая доступ к сети, зачастую препятствуют оказанию услуг по перевозке грузов и междугородним перевозкам в перегруженных сетях. В результате чего отношения между Центральным государственным органом/УСПС и АПТ являются неплодотворными

и оптимизация услуг становится сложной. Аналогичная проблема может возникнуть для Лондона, где Мэр ограничен в средствах, но у которого есть полномочия давать Указания и инструкции УСПС.

УСПС пытается урегулировать эту проблему несоответствия путем консультаций, но тяжело предвидеть, как эти процессы сами по себе могут решить эту проблему, учитывая разные цели сторон.

Возможным решением может явиться та схема, которая действует в других западноевропейских странах, где, например, lander [земли] (в Германии), регионы во Франции и другие местные государственные органы приняли на себя обязанности по финансированию услуг местного железнодорожного транспорта (а также иных транспортных услуг) в обмен на получение щедрой компенсации от центральных государственных органов. Однако, один вопрос, который не решен в этих странах, это то, что это может привести к еще более высокой загруженности сети, поскольку сборы за доступ к путям сообщения обычно не в полном объеме отражают расходы, включая скрытые издержки по недостаточной пропускной способности.

3.6. Финансирование железнодорожных грузоперевозок

В отличие от услуг по перевозке пассажиров грузоперевозки регулируются не договорами франчайзинга, а на конкурсной основе со свободным доступом. Однако, как и в отношении пассажирского сообщения, сейчас существует прямое финансирование и для крупных схем грузоперевозок, хотя до настоящего времени, финансирование крупных проектов грузоперевозок было ограничено работой по планированию осуществимости проектов. Существуют также два других типа финансирования для грузоперевозок железнодорожным транспортом:

- Гранты на оснащение систем грузоперевозок, которые поддерживают программу капиталовложений;
- Гранты на доступ к грузоперевозкам, которые предоставляют обеспечение прибыли в целях оказания помощи операторам грузоперевозок по уплате сборов за доступ.

Как и в схеме Партнерства пассажиров железнодорожного транспорта, Гранты на оснащение систем грузоперевозок и Гранты на доступ к грузоперевозкам предоставляются только для проектов, которые не являются коммерчески жизнеспособными, но формируют достаточные социальные льготы для оправдания схемы. В 2001/02 годах было выплачено 33 миллиона фунтов стерлингов по Грантам на оснащение систем грузоперевозок и 22 миллиона фунтов стерлингов по Грантам на доступ к грузоперевозкам[20]. Финансовая поддержка грузоперевозок в этом году была меньше на 5% по сравнению с услугами по перевозке пассажиров[21].

На будущее сейчас создаются крупные схемы инфраструктуры для грузоперевозок железнодорожным транспортом (и для пассажирского железнодорожного сообщения) и в случае, если они пройдут экономические тесты и будут найдены деньги, УСПС сможет осуществить их финансирование. В 2001 году Правительство и УСПС предусмотрело расходы в размере 3,4 миллиардов фунтов стерлингов для грузоперевозок железнодорожным транспортом в период 2000-2010 годов (около 10% от общей государственной поддержки отрасли железнодорожного транспорта), но в связи с нехваткой фондов существует малая вероятность того, что финансирование достигнет такого уровня.

4. Доступ к рельсовому пути и плата, взимаемая с конечного пользователя

В отчете Европейской комиссии 1998 года о плате за доступ к рельсовым путям[22] были классифицированы три основных системы исчисления этой платы, существующие в Европе:

- Метод на основе предельных (маржинальных) затрат, при котором плата исчисляется, исходя из краткосрочных предельных затрат. Этот подход был принят на вооружение в Швеции, Финляндии, Нидерландах и в значительной мере в Дании. Уровень возмещения затрат при использовании этой методики является низким (как правило, 15-30%), в связи с чем инфраструктура в основном финансируется государством. Данная методика устраняет дискриминацию новых фирм, выходящих на рынок, и обеспечивает использование железных дорог в тех местах, где их использование является экономически оправданным;
- Метод на основе скорректированных средних затрат, в рамках которого плата исчисляется с учетом средних, а не предельных затрат. Метод скорректированных средних затрат принят на вооружение в Германии, Франции, Бельгии, Италии и Австрии. Уровень возмещения затрат, как правило, выше, чем при методе предельных затрат, хотя и не обязательно достигает 100%. Переменные платежи (величина которых изменяется с изменением объема пользования) таким образом значительно превышают предельные затраты даже для тех видов перевозок, для которых цена является чувствительным фактором: кроме того, иногда взимается и фиксированная плата (которая не зависит от объема использования инфраструктуры);
- Британский метод, при котором первоначально предполагалось, что плата за доступ к инфраструктуре будет покрывать все затраты "Рейлтрек"[23] (хотя к настоящему моменту положение изменилось): существуют фиксированные и переменные элементы, причем предполагалось, что переменные платежи будут отражать предельные затраты (хотя они и недооценивались). Таким образом, британская методика представляет собой сочетание двух других методов.

В отличие от России, ни в одном из этих методов плата за доступ к рельсовым путям не привязывается к тарифам, взимаемым с конечных пользователей.

В настоящей главе рассмотрен британский метод, который, как и множество других элементов британской модели, значительно изменился со времен приватизации из-за серьезных проблем, появившихся приблизительно в 2000 году[24]. Затем в данной главе рассматриваются пассажирские и грузовые тарифы и взаимосвязь тарифов с платой за доступ к рельсовым путям.

В Британии Орган регулирования железных дорог определяет политику в отношении платы за доступ к железнодорожной инфраструктуре в рамках открытого совещательного процесса. Орган регулирования железных дорог обязан обеспечить баланс между интересами "Нетуорк рейл" и интересами клиентов этой организации - компаний, эксплуатирующих подвижной состав (перевозчиков). Орган регулирования железных дорог обязан обеспечить достаточность доходов "Нетуорк рейл" для финансирования ее деятельности - то есть, поддержания активов и обеспечения модернизации. Кроме того, он обязан обеспечить "Нетуорк рейл" высокую отдачу от денежных средств клиентов "Нетуорк рейл", потому что если клиенты будут разочарованы, они не смогут обратиться к альтернативному управляющему инфраструктурой. Наконец, Орган регулирования железных дорог обязан обеспечить эффективность работы "Нетуорк рейл". Таковы "Законодательно зафиксированные обязанности", определенные в соответствии с Законом о железных дорогах 1993 года.

Орган регулирования устанавливает и уровень платежей, что определяет объем регулируемого дохода "Нетуорк рейл"[25], и структуру платежей и других режимов, что определяет механизм стимулов. Каждый из этих факторов описан ниже.

4.1. Потребности "Нетуорк рейл" в доходах

Плата за доступ к инфраструктуре устанавливается Органом регулирования железных дорог в процессе периодического пересмотра уровня платы, который происходит раз в пять лет. Плата изменяется ежегодно и привязывается к индексу розничных цен (показатель инфляции). Такая методика обеспечивает преимущество по сравнению с регулированием на основе установленной нормы доходности, так как с помощью этой методики стимулируется эффективность. С другой стороны, при использовании этого метода Органу регулирования железных дорог приходится решать сложную задачу - как правильно установить цену. При каждом периодическом пресмотре Орган регулирования железных дорог ожидал, что "Рейлтрек"/"Нетуорк рейл" добьется повышения производительности труда (2% в год с 1996 по 2001 год и 3,1% в год в период с 2001 по 2006 год). Таким образом, с течением времени объем регулируемого дохода "Нетуорк рейл" снижается, если это снижение не компенсируется увеличением объема перевозок.

Орган регулирования железных дорог определяет требуемый регулируемый доход "Нетуорк рейл", исчисляя сумму:

- Продукта Регуляторной базы активов (RAB)[26] с учетом модернизации и обновления фондов, запланированного на период, а также нормы доходности до уплаты налогов, которая, по решению Органа регулирования железных дорог, требуется "Нетуорк рейл" для финансирования модернизации фондов.
- Издержек на эффективную эксплуатацию железной дороги и профилактические ремонтные работы на железной дороге для достижения определенных объемов производства.

Регуляторная база активов (RAB) исчисляется, исходя из курса акций "Рейлтрек" после их размещения на фондовой бирже[27]. Во время второго пересмотра Орган регулирования железных дорог и "Рейлтрек" никак не могли прийти к согласию по вопросу о правильной оценке Регуляторной базы активов. Основными пунктами разногласий были следующие: рост курсовой стоимости акций после первоначального размещения, величина расходов на обновление и модернизацию активов и недостижение заданных производственных показателей за первый период, а также стоимость модернизации, запланированная на второй период пересмотра.

Кроме того, существовали разногласия и по поводу уровня производительности труда, которого логично было бы ожидать при эксплуатации железной дороги и при проведении ремонтно-профилактических работ.

Предполагалось, что в течение периода первого пересмотра по завершении приватизации (1996 -2001) плата за доступ к инфраструктуре должна была покрывать все издержки "Рейлтрек", включая затраты на модернизацию, по причине отсутствия альтернативных источников финансирования. Однако выяснилось, что "Рейлтрек" не вкладывает средства в достаточных объемах (отчасти из-за отсутствия стимулов развивать железнодорожную сеть). В течение периода, последовавшего за вторым пересмотром, (2001-2006), предполагалась, что треть средств, необходимых "Нетуорк рейл" на модернизацию, будет выделяться Стратегическим управлением железных дорог[28], а две трети обеспечиваться за счет платы за доступ к инфраструктуре.

4.2. Механизм стимулирования

Структура платы за доступ к инфраструктуре в течение периода, предшествовавшего первому пересмотру, основывалась на предположении, что железная дорога останется в стабильном состоянии или ее состояние будет ухудшаться, что отражало тенденции предшествовавшего периода, когда железные дороги принадлежали государству. Переменный

элемент платы за пассажирские перевозки был невелик (составляя в среднем 8% от совокупного объема платы). Это объяснялось двумя причинами. Во-первых, предполагалось, что это действительно отражает ту часть затрат "Рейлтрек", которая являлась переменной. Во-вторых, считалось, что более высокий показатель мог убедить операторов сокращать объем перевозок или, во всяком случае, не увеличивать его. Однако на практике низкая переменная плата имела два негативных последствия:

- Она не стимулировала сокращение объема перевозок, на которые спрос был небольшим и которые в случае прекращения освободили бы мощности для новых перевозок[29];
- Она убедила бы операторов расширять объем перевозок, выгоды от которых представлялись сомнительными - затраты, связанные с перегрузкой инфраструктуры из-за дополнительного объема перевозок (в основном из-за снижения показателей работы сети, то есть, опозданий поездов) не полностью отражались в переменной плате, так как не предполагалось, что нехватка мощностей превратится в существенную проблему, а затраты в связи с амортизацией подвижного состава недооценивались.[30]

На практике операторы убеждались, что оптимальный способ улучшения финансового положения состоял в расширении объема перевозок, вместо сокращения объема перевозок. Это сыграло свою роль в увеличении объема перевозок в поездо-километрах, в результате чего сеть стала все более и более перегружаться, а производственные показатели перевозок снизились.[31]

Кроме того, как показали исследования, доля переменных затрат "Рейлтрек" составляла не 8% (этот показатель использовался в течение периода, предшествовавшего первому пересмотру), а приблизительно 20%. В связи с этим "Рейлтрек" практически не имела стимулов успевать за ростом объема перевозок, особенно если это означало вложение средств в создание дополнительных мощностей, так как компания не могла переложить эти затраты на клиентов. Более того, зачастую у "Рейлтрек" вообще не было стимула успевать за ростом в отрасли, если для этого требовалось тратить денежные средства.

Поэтому на период, предшествовавший второму пересмотру, Орган регулирования железных дорог увеличил переменный элемент платы за доступ к инфраструктуре с 8% до 20%. Увеличение этой доли было достигнуто с помощью:

- Увеличения платы за пользование инфраструктурой в привязке к показателю транспортное средство-километр (дифференцируется по виду транспортного средства), чтобы точнее отражать причины появления затрат на ремонтно-техническое обслуживание и обновление фондов.
- Введения платы за использование мощностей инфраструктуры в заранее определенных размерах, что отражает выросшие затраты, связанные с перегрузкой инфраструктуры, которые ложатся на "Рейлтрек", когда операторы вводят дополнительный объем перевозок. Плата за мощности определяется по показателю поездо-километров.
- Введения объемного стимула для "Рейлтрек", чтобы убедить компанию стимулировать использование и развитие сети. Размер платежа (от перевозчика) определяется в соответствии с ростом перевозок в поездо-километрах, а также в доходах от продажи билетов для пассажирских перевозчиков и в валовых тонно-километрах для грузоперевозчиков.

Плата за мощности и объемный стимул пришли на смену договорной плате (согласованной с индивидуальными операторами) за дополнительные маршруты, разработанные после приватизации, в основном для грузоперевозок.

Высказывалось мнение, что производственные режимы, установленные на период, предшествовавший первому пересмотру, не обеспечивали достаточные стимулы для "Рейлтрек"

в борьбе с задержками в движении поездов, которые имели место по вине "Рейлтрек". На период, предшествующий второму пересмотру, Орган регулирования железных дорог изменил режим таким образом, что были практически удвоены ставки "штраф/стимул", применяемые в тех случаях, когда "Рейлтрек" несет ответственность за опоздание поезда.

В период, предшествовавший первому пересмотру, выделялось время на проведение ремонтно-технических работ силами "Рейлтрек". Подобное положение вещей не стимулировало "Рейлтрек" сокращать время, в течение которого компания получала доступ к рельсовым путям для технических работ. На период, предшествовавший второму пересмотру, данное положение было отменено, и в настоящее время "Нетуорк рейл" платит компенсацию за все время, в течение которого компания проводит на путях ремонтно-технические работы.

4.3. Специальные нормы, относящиеся к грузоперевозкам

Анализируя плату, взимаемую в Британии с грузоперевозчиков за доступ к инфраструктуре, важно не забывать, что грузоперевозки осуществляются по железной дороге, которая прежде всего предназначена для пассажирских перевозок. В течение длительного времени грузоперевозчики рассматривались в качестве второстепенных пользователей железнодорожной сети. В связи с этим плата за доступ к рельсовым путям для грузоперевозчиков определялась не так, как для пассажирских перевозок.

В 1995 году, до приватизации, Орган регулирования железнодорожных перевозок обнародовал первоначальные критерии установления платы за доступ к инфраструктуре, которая должна была взиматься с грузоперевозчиков. Эти критерии состояли в следующем:

- Структура платы должна отражать стоимость доступа для пользователей и предоставлять "Рейлтрек" возможность возмещения всех устранимых затрат, связанных исключительно с грузоперевозками, плюс любая ожидаемая доля общих затрат.[32]
- Плата не должна превышать уровень автономных затрат (то есть, затрат на эксплуатацию такой железной дороги, по которой осуществляются исключительно грузоперевозки).
- Плата, взимаемая с одного оператора, не должна быть выше или ниже, чем плата, взимаемая с других операторов с учетом конкретных факторов, связанных с осуществляемыми перевозками.

До марта 2001 года (конца периода, предшествовавшего первому пересмотру), плата, которую "Рейлтрек" взимала с грузоперевозчиков, обговаривалась с отдельными операторами, однако подлежала одобрению со стороны Органа регулирования железных дорог. Это затрудняло выход на рынок новых операторов, потому что они не обладали теми возможностями ведения переговоров, которые имелись у уже работающих операторов, и таким образом за доступ к инфраструктуре, им приходилось платить повышенные взносы.

Кроме того, плата за доступ к рельсовым путям составляла значительную долю в затратах грузоперевозчиков. Например, плата за доступ к рельсовым путям, взимаемая с Английских, Уэльских и Шотландских железных дорог[33], составляла 37% от их совокупных затрат. Таким образом, плата за доступ к инфраструктуре, вероятно, должна была стать непосредственным фактором в процессе выбора между железнодорожным и автомобильным транспортом во всех случаях, когда автомобильный транспорт представлял естественную альтернативу. Несмотря на высокую долю, которую плата за доступ к инфраструктуре составляет в общем объеме затрат грузоперевозчиков, "Рейлтрек" уверяла, что плата за доступ к рельсовым путям с финансовой точки зрения мало стимулировала компанию на улучшение обслуживания грузоперевозчиков и на практике практически не стимулировала грузоперевозки по железным дорогам.

Устанавливая плату на период, предшествовавший второму пересмотру, Орган регулиро-

вания железных дорог учел проблемы, с которыми столкнулся в течение первого периода, а также изменения в структуре грузовых железнодорожных перевозок, особенно рост конкуренции на железной дороге, в результате которой Английские, Уэльские и Шотландские железные дороги снизили свою долю рынка. Он пришел к заключению, что на период, предшествовавший второму пересмотру, необходимо было произвести следующие изменения.[34]

- Применять более прозрачный подход (как и для пассажирских перевозок), чтобы заменить договорную плату платой, рассчитываемой, исходя из определенных критериев, обнародуемых Органом регулирования железных дорог[35] - целью является стимулирование конкуренции, снижение барьеров для выхода на рынок новых компаний и стимулирование новых операторов и клиентов.
- Таким образом, сократить возможности для переговоров, хотя, возможно, сохранится некоторая гибкость для переговоров по таким вопросам, как разбивка фиксированных и переменных затрат и вопросам производственного режима.
- Рассчитывать плату за перевозку большинства видов сырьевых товаров, исходя из устранимых затрат с упором на долгосрочное повышение производительности труда - это обеспечило бы стабильный режим тарификации и было бы направлено на необратимый переток перевозок от автотранспорта.[36] Была поставлена следующая задача: приблизить тот момент, когда перспективное повышение производительности труда, которого добивается от "Рейлтрек" Орган регулирования железных дорог, начнет благотворно сказываться на ценах. По сути дела, текущая тарификация стала основываться на тех затратах, которые, если исходить из предписаний регуляторных органов, должны сложиться лишь через 10 лет.
- Затраты на перевозку угля и железной руды отражают лишь половину этих показателей роста производительности труда, потому что конкуренция за перевозку этих видов товаров со стороны автотранспорта является более слабой, и повышение платы вряд ли приведет к перетоку перевозок на автотранспорт.
- Будет внедрена плата за использование мощностей (как в грузоперевозках), однако эта плата будет снижаться, если оператор согласиться предоставить "Рейлтрек" дополнительное право на корректировку расписания, или если оператор внедрит подвижной состав, который сможет передвигаться со скоростью, приближающейся к скорости пассажирских поездов - это снижение платы нацелено на стимулирование более эффективного использования мощностей.
- Будет введена корректировка в привязке к объему (как и в грузоперевозках).
- Плата будет снижаться при использовании подвески, обеспечивающей низкий уровень износа рельсового пути.

В целом плата снизилась почти на 50%, таким образом стимулируя переток грузоперевозок на железные дороги в соответствии с политикой государства. Стратегическое управление железных дорог обязалось компенсировать нехватку средств, возникающую в связи с этим сокращением, и погашать затраты на проекты по существенной модернизации сети, связанные исключительно с грузоперевозками.

4.4. Грузовые и пассажирские тарифы

На Британской приватизированной железной дороге грузовые тарифы рассчитываются не так, как пассажирские, и пока за период после приватизации никаких изменений с этой точки зрения не произошло.

Грузовые тарифы определяются исключительно с помощью рынка. На большинстве рынков, обслуживаемых железной дорогой, она сталкивается с интенсивной конкуренцией

со стороны автотранспорта (конкуренция несколько слабее в отношении перевозок угля и железной руды). Кроме того, после приватизации всем клиентам предоставляется открытый доступ к услугам железной дороги, т.е., рынки грузоперевозок теперь открыты для конкурентной борьбы.[37]

В качестве органа, который разрабатывает франчайзинговые договоры на пассажирские перевозки и руководит их выполнением, Стратегическое управление железных дорог контролирует некоторые тарифы на пассажирские перевозки, включая стоимость проездных билетов для лиц, ежедневно пользующихся поездами местного сообщения (на этом сегменте рынка железные дороги обладают монопольной властью), а также в отношении не зарезервированных билетов на поезда дальнего следования.[38] Для каждого вида билетов разработана своя формула роста тарифов, которая позволяет повышать цены на билеты при условии, что уровень повышения цен должен на 1% отставать от уровня роста инфляции, с корректировкой в зависимости от производственных показателей каждого оператора за предыдущий год, то есть, от количества опозданий его поездов.

Существует много видов билетов, спрос на которые является чувствительным к цене. В этих случаях тарифы не регулируются, а размер их определяется оператором, исходя из коммерческих соображений. Это следующие виды билетов: надбавка за первый класс[39], зарезервированные билеты на поезда дальнего следования и на большинство поездок местного сообщения без использования сезонных проездных билетов.

За период с 1995 по 2002 год средняя нерегулируемая стандартная плата за проезд выросла на 27% (хотя в некоторых случаях цена на билеты снизилась в ответ на рыночные факторы и внедрение методов управления доходности, аналогичных применяемым на авиалиниях), однако средняя регулируемая стоимость билетов выросла всего лишь на 12% (ниже уровня инфляции).

Кроме того, пассажирские перевозчики продают годовые Проездные карточки пассажирам моложе 26 и старше 60 лет, семейным пассажирам и инвалидам (в системе пригородных и внутригородских перевозок Лондона аналогичная карточка, правда предоставляющая более ограниченный набор привилегий, имеется в свободной продаже). Покупатель карточки вносит годовую плату и получает право на скидку на билеты для проезда не в час пик в размере 1/3 от стоимости билета. Кроме того, скидки для проезда не в час пик предоставляются как другим пассажирам, так и на групповые поездки. Впрочем, эти скидки носят коммерческий характер и не контролируются условиями франчайзингового договора.

4.5. Связь между окончательной платой и платой за доступ к инфраструктуре

Грузовых и пассажирских тарифов должно быть достаточно, чтобы позволить перевозчикам возмещать все свои затраты, включая плату за доступ к рельсовым путям, не говоря о средствах, которые они получают в виде субсидий. Однако в Британии ни грузовые, ни пассажирские тарифы не связаны с платой за доступ к инфраструктуре.

В Британии тарифы на грузовые железнодорожные перевозки не регулируются ввиду существования жесткой конкуренции со стороны автотранспорта[40], и клиенты могут выбирать железнодорожного перевозчика (либо перевозить грузы в собственных вагонах). Работа грузовых железнодорожных перевозчиков, как правило, не субсидируется, так что любое изменение платы за доступ к рельсовым путям должно отражаться либо в изменении тарифов, взимаемых с клиентов, либо в рентабельности перевозчика. На практике происходит и то, и другое в зависимости от конкурентоспособности железнодорожного перевозчика в сравнении с другими железнодорожными и автомобильными перевозчикам, а также в зависимости от других видов выбора, которые могут сделать клиенты (то есть, альтернативные источники ресурсов).

Любые проекты изменения платы за доступ к рельсовым путям для пассажирских перевозчиков, работающих по франчайзинговым договорам, направляются в Стратегическое управление железных дорог, которое ведает франчайзинговыми договорами. Таким образом, связи между платой за доступ к рельсовым путям и пассажирскими тарифами не существует, и пассажирские тарифы, как указывалось выше, определяются в рамках иного регуляторного процесса.

5. Вопросы управления инфраструктурой и ее планирования

После проведения приватизации управление инфраструктурой и ее планирование стало источником серьезных проблем. Первоначально не предполагалось приватизировать компанию "Рейлтрек", которая управляет инфраструктурой, однако в процессе разработки франчайзинговых договоров правительство изменило свое первоначальное решение. Если бы "Рейлтрек" оставалась в государственном секторе, компания могла бы противостоять сиюминутному давлению финансовых факторов, которое плохо сочетается с долгосрочным подходом, необходимым для развития железных дорог. Впрочем, железнодорожная инфраструктура страдала от нехватки капиталовложений в течение 20 лет, предшествовавших приватизации, и вряд ли можно было ожидать, что в скором времени найдутся необходимые капиталовложения для компенсации этой нехватки. С другой стороны, вряд ли необходимые средства были бы вложены, если бы компания продолжала оставаться частью государственного сектора.

В области инфраструктуры возникли две следующие основные проблемы:

- Резкий рост цен за последние годы, связанный с инфраструктурными работами.
- Организационные вопросы, связанные с руководством и долгосрочным планированием сетевой инфраструктуры.

Ниже мы рассмотрим каждую из этих проблем.

5.1. Рост затрат

В последние несколько лет резко выросли затраты на поддержание, обновление и модернизацию инфраструктуры, и теперь это угрожает реализации предложенных планов обновления и модернизации фондов. В частности, резко выросли планируемые затраты на расширение производственных мощностей по мере того, как стал осознаваться масштаб затрат, связанных с ростом в отрасли. Отчасти это временная проблема, потому что потребности в обновлении активов характерны для пика цикла; с другой стороны, эта проблема является структурной и постоянной, и в настоящее время это самая серьезная из проблем, стоящих перед железными дорогами Британии. Рост затрат объясняется рядом причин[41]:

a) Когда "Рейлтрек" получила активы от "Бритиш Рейл", "Рейлтрек" не хватало знаний о состоянии активов, и компания не скоро справилась с этой ситуацией;

b) Значительные трансакционные затраты на ведение переговоров, согласование, составление, отслеживание и обеспечение выполнения условий контрактов между значительным числом игроков из разных отраслей при реализации сложных проектов. Во времена "Бритиш Рейл" эти взаимоотношения по большей части администрировались в рамках внутреннего управления;

c) "Нетуорк Рейл" обязана компенсировать операторам затраты в случае любых опозданий или отмены поездов из-за проведения инфраструктурных работ. Эти суммы могут быть значительными, и они растут по мере того, как рост в самой отрасли все дороже обходится тем, кто выполняет инфраструктурные работы[42]. Эти платежи представляют собой безусловные затраты, но если прибавлять их к стоимости проектов, это усугубит бюджетные

проблемы и в тех случаях, когда бюджеты являются ограниченными, проекты вряд ли могут быть реализованы;

d) Резко выросли расходы на обеспечение безопасности, отчасти из-за того, что общественность остро реагирует на несчастные случаи на железных дорогах после проведения приватизации.[43] Например, от компаний, эксплуатирующих подвижной состав, требуется устанавливать систему защиты и предупреждения, которая автоматически отменяет действия машиниста, если возникает опасность того, что машинист не обращает внимания на сигналы опасности.[44] Существует опасность того, что при внедрении Общеевропейской системы контроля за движением поездов придется пойти на еще большие расходы на обеспечение безопасности. Парадоксальным образом эти затраты приводят к общему росту затрат железной дороги и, таким образом, заставляют клиентов чаще пользоваться услугами автомобильного транспорта, что в свою очередь приводит к снижению безопасности транспортной системы в целом.

e) В то время как государственный сектор аккумулирует риск, подрядчики из частного сектора включают значительные надбавки за риск в свои цены, отчасти потому, что от частного сектора требуют принимать на себя значительную часть риска в отрасли.

f) Быстрый рост объема деятельности, который последовал за длительным периодом сравнительно низких инвестиций, привел к резкому росту спроса на ряд дефицитных профессий, что взвинтило соответствующую заработную плату. С другой стороны, фрагментация отрасли означает сокращение найма, подготовки и переподготовки кадров.[45] Хотя в настоящее время предпринимаются усилия по решению проблем нехватки квалифицированной рабочей силы, процесс займет определенное время.

Передача субподрядчикам работ по ремонту и модернизации рельсовых путей привела к появлению большего количества проблем, чем можно было бы ожидать, исходя из опыта работы с субподрядчиками в других отраслях промышленности. Отчасти это объясняется тем, что из-за плохого знакомства "Рейлтрек" с состоянием своих активов стало труднее отслеживать качество работы и соблюдение норм безопасности. Взаимоотношения между "Рейлтрек" и субподрядчиками компании оказались одной из наиболее проблемных областей работы железных дорог после приватизации. В настоящее время "Нетуорк Рейл" выполняет ряд работ по поддержанию и ремонту рельсовых путей "хозяйственным способом", чтобы получить хотя бы какие-то ориентиры затрат и действовать как более информированный заказчик.

Затраты, связанные с железнодорожными проектами, можно было бы сократить, если бы Стратегическое управление железных дорог взяло на себя больше рисков, что позволило бы субподрядчикам снизить надбавку за риск.

Кроме того, железным дорогам необходимо контролировать расходы на второстепенные схемы обеспечения безопасности, искажающие затраты железных дорог по сравнению с автомобильным транспортом. Впрочем, в отсутствие органа, обеспечивающего баланс между безопасностью и затратами, регулирование безопасности на железных дорогах становится все более обременительным, особенно в свете новых инициатив британского правительства и Европейского Союза.

Стратегическое управление железных дорог, Орган регулирования железных дорог и "Нетуорк Рейл" в настоящее время заняты анализом затрат. Целью этого мероприятия и других совместных начинаний является обеспечение совместной работы отрасли и соответствующих регулирующих органов таким образом, чтобы сохранить преимущества фрагментированной структуры (четкая ответственность и сфокусированное управление), одновременно попытавшись воспользоваться рядом преимуществ вертикальной интеграции.

5.2. Руководство Сетью, планирование и инвестиции

Ключевой проблемой, на которую указала сама железнодорожная отрасль Британии[46], стало отсутствие руководства отраслью, что привело к недостаточному стратегическому планированию и неспособности определиться с надлежащей инвестиционной стратегией. Этому вторит и нынешний Председатель Стратегического управления железных дорог: "Нам нужен единый план, в котором можно четко определить и проанализировать все затраты, прибыль и риск, связанный с инвестированием в железные дороги".

Первоначальная структура приватизированной железнодорожной отрасли исходила из того, что ведущими инвесторами в отрасли станут и "Рейлтрек", и компании по лизингу подвижного состава - первый в отношении инвестиций в железнодорожное хозяйство, а вторые в отношении подвижного состава. Подразумевалось, что "Рейлтрек" получит достаточно стимулов, чтобы надлежащим образом поддерживать систему в рамках договора о доступе к рельсовым путям, в частности через производственные режимы, в которых указываются штрафные санкции за задержку или отмену поездов по вине "Рейлтрек". Ожидалось, что, модернизируя сеть, "Рейлтрек" будет либо инвестировать на свой страх и риск в том случае, когда увидит возможности для реализации мощностей по коммерчески привлекательным ценам, либо полагаться на то, что модернизацию инфраструктуры удастся осуществить в рамках договоров с компаниями по лизингу подвижного состава. Предполагалось, что Орган регулирования железных дорог позволит "Рейлтрек" возмещать затраты на модернизацию, повысив плату за доступ к рельсовым путям.

Основной проблемой в данной структуре было отсутствие ведущей организации, которая могла бы обеспечивать стратегическое руководство, чтобы помочь остальным планировать свои инвестиционные стратегии. Например, подвижной состав следует заказывать в соответствии с параметрами инфраструктуры, однако организации, обеспечивающей принятие решений исходя из совокупных затрат в отрасли, не существовало. Отсутствие координации в планировании: вот один пример такого положения вещей, который имел место при замене подвижного состава на железной дороге к югу от Лондона и дорого обошелся. Никто не анализировал возможности существовавшей на тот момент системы энергоснабжения по удовлетворению повышенных требований, накладываемых новым подвижным составом, так как было не ясно, кто обязан провести такой анализ. К настоящему времени выяснилось, что систему энергоснабжения придется заменить, и это обойдется почти в 1 миллиард фунтов стерлингов.

Кроме того, до недавних пор почти никто не задавался вопросом: есть ли вообще у системы будущее? Правительство за правительством пыталось поддерживать статус кво. Изначально "Рейлтрек" финансировалась исходя из потребности в обновлении всех активов компании в "современной эквивалентной форме"[47], при том, что размеры сети останутся неизменными. Это привело к чрезмерным затратам на ряде мало используемых участков инфраструктуры и к недостаточным затратам на ряде загруженных участков, где ощущалась острая нехватка капиталовложений.

"Рейлтрек" стала центральным звеном в отрасли и на нее была возложена обязанность находить баланс между различными и противоречивыми требованиями, что наделяло компанию оптимальными возможностями для выполнения задач стратегического лидера в отрасли. Однако, будучи частной компанией, она не могла строить долгосрочные планы и стремилась не брать на себя риск, исключая таким образом возможность выполнения роли стратегического лидера.[48] Кроме того, компания была монополистом, стремящимся максимизировать получаемую прибыль, поэтому ее взаимоотношения с перевозчиками зачастую были антагонистичными, да и информацией обе стороны друг с другом делились неохотно. Орган регу-

лирования железных дорог не мог стать стратегическим лидером, потому что он должен был играть роль не руководителя отрасли, а ее арбитра. Таким образом, отсутствовала организация, обладающая достаточной широтой взглядов и выполняющая роль стратегического лидера в отрасли.

Эта ситуация привела к созданию в 2001 г. Стратегического управления железных дорог. Стратегическое управление железных дорог берет на себя роль руководящего органа в отрасли, хотя зачастую и увязает в деталях. Обеспечить правильный баланс между стратегическим контролем и делегированием отрасли и рынку нужного объема полномочий по решению конкретных вопросов - вот в чем состоит ключевая задача Стратегического управления железных дорог.

6. Выводы

За проведением сложной приватизации, которая планировалась и реализовалась в спешке, последовал период быстрых перемен и неопределенности в железнодорожной отрасли Британии. С другой стороны, было достигнуто немало серьезных успехов, в частности, обеспечены неожиданно высокие темпы роста объема перевозок, что (особенно рост объема пассажирских перевозок) частично стало результатом успешной модели франчайзинга. Был наработан положительный опыт сотрудничества с компаниями по лизингу подвижного состава, что привело к росту инвестиций и сокращению издержек за срок службы. С другой стороны, первоначальная модель франчайзинга не была свободна от недостатков, включая чрезмерное количество франчайзинговых договоров, упрощенные формулы оценки заявок и не отвечающие поставленным задачам положения о решении проблем роста в отрасли, которые были очевидны из победивших заявок.

Значительный рост наблюдался и в секторе грузоперевозок, хотя ранее возникало впечатление, что этот сектор уже не спасти. Отчасти это произошло потому, что частный конкурентоспособный сектор грузоперевозок вложил значительные средства и обеспечил более высокое качество перевозок для своих клиентов, хотя в немалой мере рост объясняется тем, что появились новые источники угля для электростанций.

Первоначальный механизм управления инфраструктурой оказался не пригодным для того, чтобы справиться с последствиями роста в отрасли и другими возникающими проблемами. Некоторые изменения были необходимы, в частности отстранение представителей частного капитала интересов от участия в управлении инфраструктурой. Участие представителей частного капитала в управлении инфраструктурой приводило к повышенному вниманию к краткосрочным финансовым результатам и к появлению недоверия, а также препятствовало проведению конструктивных переговоров по вопросам использования и планирования сетевых мощностей. Данное положение вещей наводит на мысль, что там, где управление инфраструктурой отделено от перевозок, управление инфраструктурой должно приватизироваться в последнюю очередь, если уж вообще разумно передавать его в частные руки.

Регуляторная и договорная структура после приватизации по большей части оставалась неизменной, однако обнаружилось, что требования к информации для планирования и эксплуатации железной дороги слишком высоки, чтобы их можно было соблюдать при использовании методики полной децентрализации. В результате создание Стратегического управления железных дорог ознаменовало в некоторой мере возврат к централизованному планированию и стратегическому руководству - как в определении параметров пассажирских перевозок, так и в планировании, определении параметров и финансировании проектов инфраструктурной сети.

В целом из британского опыта можно извлечь следующие уроки:

a) Хотя приватизация железных дорог и привела к серьезной перестройке отрасли, она не обеспечила (и, возможно, не могла обеспечить) реальной либерализации рынков в отрасли, особенно рынка для доступа. Развитие рынка поездных маршрутов ограничивалось условиями регулирования, отражающими политические и общественные задачи, а также практическими соображениями. Это первоначально привело к бессистемности процесса распределения мощностей, а в конце концов и к определенному возврату к централизованному планированию на основе анализа затрат и результатов;[49]

b) Долгосрочное планирование мощностей создает значительные потребности в информации, а удовлетворение этих потребностей в децентрализованной среде представляет нелегкую задачу. Вероятно, долгосрочное планирование инфраструктуры неизбежно требует административного подхода, учитывая фрагментированную структуру железнодорожной отрасли в Британии и многочисленные связи между частями;

c) Высоки и потребности в информации для успешного определения параметров, отслеживания и обеспечения выполнения условий договоров субподрядов рельсовых путей. Судя по опыту, вероятно, лучше, чтобы управляющий инфраструктурой обладал собственными мощностями, с помощью которых он мог бы заложить определенные критерии и обеспечить информацию для распределения субподрядов;

d) Природа железнодорожных организаций обязывает их соблюдать обременительные нормы безопасности, особенно в сравнении с автотранспортом, и последствия подобного положения вещей для общей безопасности транспорта парадоксальны. Важно, чтобы бремя соблюдения норм безопасности не стало чрезмерно обременительным.

Если говорить о финансировании, то на основе британского опыта можно прийти к следующим основным выводам:

a) Модель создания операторов, осуществляющих железнодорожные перевозки, но не имеющих отношения к инфраструктуре или обеспечению подвижного состава, оказалась эффективным способом снижения риска, связанного с издержками, для перевозчиков и увеличения количества кандидатов на заключение контрактов (таким образом, увеличивая отдачу от вложенных денежных средств);

b) Менее удачно сработал канал общего финансирования через платежи по франчайзинговым договорам - на первом этапе с его помощью удалось стабилизировать субсидирование отрасли за счет государственного сектора, однако выяснилось, что управляющий инфраструктурой не обладал достаточными стимулами для инвестирования, чтобы обеспечить рост в отрасли. Финансовый кризис в отрасли вновь создал возможность утраты стабильности субсидирования со стороны государственного сектора, причем в настоящее время субсидии частично поступают непосредственно "Нетуорк рейл";

c) Для пассажирских перевозок конкуренция "за рынок" в рамках процесса подачи заявок на заключение франчайзинговых договоров была в целом эффективна, отчасти потому, что автобусные перевозки были приватизированы ранее, что означало значительное количество фирм, подавших заявки на заключение франчайзинговых договоров;

d) Критерий "минимальной суммы субсидии" при выборе победителей в конкуренции за франчайзинговые договоры прост и однозначен; с другой стороны, он в целом не приводил к повышению качества железнодорожных перевозок, особенно высокоспециализированных;

e) Условиями франчайзингового договора на перевозчиков перекладывался слишком высокий риск, связанный с недополучением доходов, однако когда перевозчики стали терять деньги, были осуществлены дополнительные платежи, что по сути дела вернуло часть риска в государственный сектор.

С помощью новой методики франчайзинга некоторые недостатки удалось ликвидировать,

хотя и она может привести к появлению новых проблем, не в последнюю очередь потому, что методика забюрократена и связана со значительным вмешательством со стороны государственных органов. Она может оказаться дорогой для контроля и оставляет ограниченные возможности для перевозчиков, работающих по франчайзинговым договорам, реагировать на коммерческие факторы в усовершенствованной системе стимулов. Впрочем, еще слишком рано судить, так как прием заявок на первый франчайзинговый договор по этой методике только начался (Большая Англия, территория к востоку от Лондона).

Насколько для России важны какие-либо уроки, извлеченные из опыта Британии, будет в значительной мере определяться тем, какой институциональный механизм будет принят для российских железных дорог, а также от характера государственной политики и финансирования. Если в России будет существовать вертикальное разделение, а независимым грузоперевозчикам разрешат конкурировать на одних и тех же рельсовых путях, британский опыт с регулируемой платой за доступ к рельсовым путям и регулируемыми пассажирскими тарифами, а также с не регулируемыми грузовыми тарифами может оказаться важным, особенно в связи со следующими характеристиками системы:

- Изначально механизм определения платы за доступ к железнодорожными путям определяется в договорном порядке; с другой стороны, плата должна отражать следующие факторы: стоимость доступа для пользователей; необходимость предоставить управляющему инфраструктурой возможность возмещать все устранимые затраты, связанные исключительно с грузовыми перевозками; необходимость обеспечивать положение, при котором плата одинакова для грузоперевозчиков, осуществляющих эквивалентные перевозки.
- Последующая корректировка должна обеспечить более прозрачный тарифный прейскурант, чтобы стимулировать выход на рынок новых перевозчиков.
- Важность стимулов, создаваемых режимом тарификации доступа к рельсовым путям как для перевозчиков, так и для управляющего инфраструктурой, по оказанию услуг, расширению их ассортимента, повышению их качества или ограничению оказания услуг.
- Существенное влияние изменений в затратах, которые могут произойти у конкурирующих средств транспорта, и необходимость либо скорректировать плату за доступ к инфраструктуре, либо столкнуться с ситуацией, при которой железная дорога потеряет значительный объем перевозок.
- Как и с другими элементами реформы монопольных отраслей, с первого раза не возможно правильно решить все вопросы, связанные с платой за доступ к рельсовым путям. Не возможно предугадать точные последствия реформы, особенно связанной с радикальными изменениями. Наконец, меняются рынки, отраслевые структуры и другие обстоятельства. Поэтому любой механизм следует развивать, обеспечивая ему гибкость для дальнейшей эволюции в свете накопленного опыта и изменяющейся рыночной среды.

Примечания

1. Часть этого приложения основывается на документе Саульской всемирной конференции по транспортным исследованиям, 2001 г. "Взимание платы за использование инфраструктуры в Европе - практика и основные принципы", Крис Наш, Брайан Матюс и Жерард Велан, Институт Транспортных исследований, университет Лидса.
2. Были приватизированы лишь железные дороги в Великобритании (Англии, Шотландии и Уэльсе), но не в Северной Ирландии или иных регионах Соединенного Королевства.
3. Например, внутригородские железнодорожные перевозки.

4. Электроэнергетика, газоснабжение и телекоммуникации.
5. Почта остается в государственной собственности.
6. Из частного акционерного общества ("Рейлтрэк") в "некоммерческую" компанию, ограниченную объемом гарантий ("Нетуорк рейл" финансируется исключительно за счет долговых обязательств под гарантии государства).
7. Сквозные билеты - это билеты, которые можно приобретать на любой станции страны для проезда до любой другой станции станции, а взаимозаменяемые - это билеты, которые все операторы на каждом участвующем маршруте обязаны принимать друг у друга.
8. Хотя структура собственности изменилась, осталось приблизительно восемь групп с франчайзинговыми договорами.
9. После приватизации автобусных перевозок выяснилось, что новые компании подавали автобусы за несколько минут до прихода автобуса ранее работавшей компании, вместо того, чтобы равномерно распределять рейсы, и Орган регулирования железных дорог хотел избежать использования этой практики на железных дорогах.
10. Теоретически все маршруты могли быть проданы с аукциона, однако на практике сложность британской железнодорожной системы сделать это не позволяет. Кроме того, искажающее воздействие на рынок оказывают внешние факторы.
11. После изначальных сокращений (в основном управленческого аппарата) операторы увеличили количество персонала на поездах в целях улучшения обслуживания потребителей.
12. Региональные услуги в основном включают в себя пригородный пассажирский транспорт до городов, кроме Лондона, услуги между этими городами и иными населенными пунктами и сельский транспорт.
13. При контрактах по "валовым издержкам" операторы не принимают на себя риски, связанные с прибылью и они больше похожи на контракты на оказание управленческих услуг.
14. Поддержание прибыли состоит в ежегодных отчислениях на обеспечение коммерческой прибыли при ее недостаточности.
15. См. отдельную работу по Сборам за доступ к путям сообщения.
16. Ожидается, что показатель для 2003 года будет еще выше.
17. Показатели включают вознаграждения/штрафы, выплачиваемые/взимаемые операторам/с операторов за хорошее/плохое обслуживание (задержки). В последние годы недостаточное обслуживание обозначало, что чистые выплаты операторам были снижены. За исключением вознаграждения, читые выплаты операторам выросли в 2001/02 годах.
18. Заявление по франчайзинговой политике, УСПС, ноябрь 2002 года.
19. Это упрощенная версия схемы, внедренной для Государственно-частного партнерства по Лондонскому метрополитену, при которой частный консорциум отвечает за предоставление, содержание и техническое обслуживание инфрастуктуры и поездов, а не за их эксплуатацию.
20. Гранты на доступ к грузоперевозкам выплачиваются отдельным операторам и будут в значительной степени заменены Промежуточной схемой компаний в 2003 году. Это позволит сделать привязку платежей к объему перевозок, а не к отдельному оператору и таким образом будет способствовать конкуренции.
21. Для сравнения, общие расходы, понесенные операторами грузоперевозок (приблизительно 700 миллионов фунтов стерлингов) составили немногим более 10% от общего объема доходов отрасли железнодорожного транспорта (приблизительно 6 миллиардов фунтов стерлингов).
22. "Анализ платы за пользование железнодорожной инфраструктурой", NERA, Отчет для Европейской Комиссии, май 1998 г.

23. "Рейлтрек" был управляющим инфраструктурой до 2002 г., когда компания была переименована в "Нетуорк рейл".
24. В Приложении А рассматривается ряд элементов теории платы за доступ к рельсовым путям.
25. Доход от таких источников, как имущество, не регулируется, хотя Орган регулирования учитывает ожидаемый уровень нерегулируемого дохода при определении платы за доступ к инфраструктуре.
26. Это стоимость активов, принадлежащих "Нетуорк рейл" и используемых перевозчиками; показатель используется как база для расчета совокупного регулируемого дохода, требуемого "Нетуорк рейл".
27. Первый раз периодический пересмотр состоялся до продажи "Рейлтрек", так что стоимость компании рассчитывалась на основе стоимости Современных эквивалентных активов и определялась как стоимость активов, обеспечивающих тот же набор услуг, что и существующие активы, но на основе современной техники.
28. "Рейлтрек" не смогла инвестировать в железнодорожную сеть после приватизации, что привело к созданию нового государственного учреждения, Стратегического управления железных дорог, на которое возложена обязанность осуществлять стратегическое планирование и все финансирование железных дорог. В рамках своей роли по финансированию железнодорожных перевозок Стратегическое управление железных дорог приняло на себя обязанности Управления франчайзинга пассажирских железнодорожных перевозок. Позднее некомпетентность "Рейлтрек" привела к банкротству компании и ее замене "Нетуорк рейл", некоммерческой компанией, в совете директоров которой представлены перевозчики и другие предприятия железных дорог.
29. Кроме того, пассажироперевозчикам запретили сокращать объем некоторых перевозок в соответствии с Требованиями коммунальных услуг, указанными во франчайзинговых договорах.
30. Кроме того, "Рейлтрек" не хватало и знаний о действительных мощностях сети.
31. Термин "производственные показатели" относится к отмене и опозданию поездов.
32. Затраты, связанные и с грузовыми, и с пассажирскими перевозками, которые не возможно распределить между грузовыми и пассажирскими перевозками.
33. На "Английские, уэльские и шотландские железные дороги" приходилось приблизительно 90 процентов грузовых перевозок, хотя с тех пор их доля грузоперевозок снизилась в пользу трех конкурентов.
34. "Пересмотр политики тарификации грузоперевозок: Заключительные выводы", Управление Органа регулирования железных дорог, октябрь 2001 г.
35. "Пересмотр политики тарификации грузоперевозок: Новые взгляды по ключевым вопросам", Управление Органа регулирования железных дорог, август 2000 г. и "Пересмотр политики тарификации грузоперевозок: Согласование затрат", ноябрь 2000 г.
36. Эти изменения были приняты в ответ на резкое сокращение налога на топливо и ежегодного налога на автомобильные перевозки.
37. Если клиент не удовлетворен качеством обслуживания, он может перевозить груз самостоятельно или прибегнуть к услугам другого оператора.
38. Эта плата за проезд в основном регулируется по политическим соображениям. Доводами экономического характера ее обосновать трудно, потому что на этом рынке доля железных дорог, по-видимому, слишком мала, и не оправдывает регулирование, и, кроме того, существует эффективная конкуренция со стороны частного автотранспорта, авиалиний и автобусов местного и междугородного сообщения. Возможно, ее отменят.
39. Хотя для большинства других поездок надбавка за проезд в первом классе, как и прежде,

превышает на 50% стандартную стоимость проезда.

40. По этой причине они долгие годы не регулировались до приватизации.
41. В Хатфилде в 2000 г. произошла серьезная авария, ставшая важным фактором, который положил начало целой серии событий, приведших к банкротству "Рейлтрек" в 2001 г. и ставших одной из причин текущего финансового кризиса на железных дорогах.
42. Масштабный проект перестройки железнодорожной станции в Лидсе, который потребовал таких выплат в размере приблизительно 100 млн. фунтов стерлингов, причем компенсационные выплаты составляют приблизительно 40% от стоимости модернизации рельсового пути.
43. Более того, после приватизации из-за несчастных случаев гибнет и получает увечья меньше пассажиров, чем до приватизации.
44. В этой системе одна спасенная жизнь обходится в 10 миллионов фунтов стерлингов, что гораздо выше соответствующего показателя, используемого при оценке инвестиций в дорожное хозяйство, при которых, в частности, повышается и безопасность дорожного движения.
45. Как ни парадоксально, это значит, что заработная плата в отрасли значительно выросла, особенно у машинистов, в то время как поставленная правительством при приватизации цель - снизить расходы на заработную плату, сломив сопротивление профсоюзов, - достигнута не была.
46. Мерсер (май 2002 г.): "Железнодорожная отрасль Великобритании: Собственный взгляд. Проблемы и решения.
47. Современная эквивалентная форма - это совокупность активов, которые обеспечивают аналогичный потенциал обслуживания, но с учетом современной техники.
48. В конце концов в 2001 году Правительство ликвидировало "Рейлтрек", создав вместо нее "некоммерческую компанию", "Нетуорк рейл", к которой в 2002 году перешло руководство сетью.
49. Переменный элемент платы также увеличен, чтобы плата полнее отражала переменные издержки, как разбирается в прилагаемой работе, посвященной плате за доступ, однако это не полностью решило вопрос распределения мощностей.

ДОБАВЛЕНИЕ

Теоретические аспекты платы за пользование железнодорожной инфраструктурой

История вопроса и задачи

Вопрос о плате, взимаемой с пользователя железнодорожной инфраструктуры, приобрел важность в связи с отделением инфраструктуры от перевозок. Кроме того, предоставление новым перевозчикам доступа к инфраструктуре означает, что встает вопрос потенциальной дискриминации одних перевозчиков в пользу других.

Взимание платы за пользование железнодорожной инфраструктурой решает ряд возможных задач, в частности:

1. возмещение затрат на обеспечение инфраструктуры, включая достаточное финансирование капиталовложений и обеспечение инфраструктуры
2. стимулирование эффективного использования инфраструктуры
3. стимулирование эффективности перевозчиков, например, через стимулирование конкуренции
4. координация условий конкуренции между различными видами транспорта

Очевидна необходимость компромиссных решений при выполнении этих задач, да и не все задачи можно надлежащим образом выполнить через взимание платы за доступ к рельсовым путям. Кроме того, удельный вес этих задач не одинаков, и, как правило, важнейшими являются первые две: возмещение затрат на обеспечение инфраструктуры и ее эффективное использование. Впрочем, эти задачи должны выполняться таким образом, чтобы наносить минимальный ущерб выполнению других задач.

И ЕС, и Орган регулирования железных дорог Великобритании полагают, что плата не должна быть дискриминационной и основываться на краткосрочных маржинальных затратах; такой подход отвечает потребностям выполнения задач 2-4. С другой стороны, такой подход не дает организации, эксплуатирующей железнодорожную сеть, средств для развития сети (задача 1). Таким образом, следует рассмотреть и возможность применения долгосрочных маржинальных затрат. Ниже рассматриваются и краткосрочные, и долгосрочные маржинальные затраты.

Краткосрочные маржинальные затраты

Краткосрочные маржинальные затраты, возникающие, когда дополнительный поезд использует инфраструктуру, не сводятся лишь к затратам, связанным с амортизацией, как это обычно полагают, хотя затраты, связанные с амортизацией, и являются, как правило, важнейшим компонентом краткосрочных маржинальных затрат. Кроме вышесказанного, существуют краткосрочные маржинальные затраты, связанные с перегруженностью и дефицитом, безопасностью и природоохранными факторами.

Амортизация рельсового пути

Амортизация рельсового пути является результатом сочетания износа - как следствия пользования, и износа - как следствия влияния временного фактора. Необходимость осматривать, поддерживать и обновлять рельсовые пути приводит к затратам. Затраты в связи с амортизацией, как следствием пользования, составляют часть затрат на осмотр, поддержание и обновление путей в результате того, что поезда используют и, таким образом, изнашивают рельсовые пути.

Перегруженность и дефицит

Для эффективного использования инфраструктуры в отсутствии ограничений по мощности и ограничивающих внешних факторов, перевозчикам, которые стремятся возмещать затраты в связи с амортизацией, возникающие из-за эксплуатации инфраструктуры, следует предоставить возможность ее эксплуатировать. Однако в случае наличия ограничений по производственным мощностям, эксплуатация инфраструктуры перевозчиками влечет за собой издержки неиспользованных возможностей, так как будут исключаться другие пользователи: в этом случае эффективное использование инфраструктуры обеспечивается в случае, когда при распределении мощностей они предоставляются тому перевозчику и для тех видов перевозок, при которых чистая социальная стоимость является наивысшей. Чистая социальная стоимость - это стоимость маршрута для перевозчика и его клиентов плюс любые выгоды от снижения перегруженности автодорог, количества несчастных случаев и воздействия на окружающую среду, что является результатом перевода перевозок на железную дорогу, уменьшения затрат, связанных с амортизацией (пользованием инфраструктуры), затратами в связи с несчастными случаями и природоохранными затратами, связанными с маршрутом.

Как правило, автодороги становятся перегруженными, когда из-за значительных объемов перевозок скорость движения падает ниже оптимальной, а на перекрестках возникают пробки. Управляющие инфраструктурой контролируют доступ к сети в плановом порядке, а нехватка мощностей может иметь следующие последствия - перегруженность и дефицит.

Перегруженность - это ожидаемые опоздания, когда опоздание одного поезда заставляет опаздывать другой. Положение усугубляется при высоких уровнях использования мощностей ввиду нехватки свободных мощностей, с помощью которых можно решить проблему опозданий. Затраты в связи с перегруженностью - это затраты, связанные с ожидаемыми опозданиями.

Дефицит возникает, когда перевозчик не может получить требуемый маршрут, т.е., время отправления, расписание остановок и скоростной режим. Таким образом, при наличии ограничений по мощности стоимость другого поезда, который не удалось отправить (издержки неиспользованных возможностей), следует приплюсовать к другим затратам.

Издержки обеспечения безопасности

Хотя железная дорога и является сравнительно безопасным видом транспорта, несчастные случаи на железной дороге вызывают издержки. Когда пассажиры путешествуют по железной дороге, они подвергаются среднему уровню риска на этой дороге. Более того, часть издержек в связи с несчастными случаями может перекладываться на третьи стороны и не возмещаться железнодорожной компанией или страхователями. Маржинальные издержки в связи с несчастными случаями - это экономическая стоимость данных последствий дополнительного использования железной дороги.

Издержки в связи с охраной природы

Издержки в связи с охраной природы, вызываемые деятельностью железной дороги,

ниже, чем соответствующие издержки других видов транспорта; и все же такие издержки существуют в связи с загрязнением атмосферы, глобальным потеплением и шумовым загрязнением. Разработан ряд методик для оценки этих издержек, и в этих целях в последние десять лет ведутся широкие исследования в стране и за рубежом.

Социальная стоимость

Чтобы с максимальной эффективностью использовать инфраструктуру, с перевозчиков следует взимать краткосрочные маржинальные издержки, которые представляют приростные или маржинальные издержки использования существующей инфраструктуры соответствующим поездом с учетом использования другими поездами, курсирующими по железнодорожной сети. Впрочем, цена, которую перевозчик готов платить за доступ к рельсовому пути, редко представляет социальную стоимость эксплуатации железнодорожного сообщения. Дело в том, что зачастую существуют не оцененные выгоды пользователя или внешние выгоды или издержки, связанные с конкретными перевозками. В идеальном варианте эти вопросы следует решать с помощью налогов или государственных субсидий, однако данный путь может оказаться сложным с технической и политической точки зрения. Таким образом, одной тарификации оказывается не достаточно для распределения мощностей рельсовых путей, и ее следует дополнить средствами административного контроля (рационированием).

Долгосрочные маржинальные издержки

Концепция краткосрочных маржинальных издержек зачастую противопоставляется концепции долгосрочных маржинальных издержек, представляющих дополнительные издержки дополнительного поезда, включая затраты на адаптацию инфраструктуры к спросу. Если бы инфраструктура носила оптимальную конфигурацию, обе концепции давали бы идентичные показатели, так как качество инфраструктуры улучшалось бы настолько, что затраты на дополнительные мощности в точности равнялись бы стоимости с точки зрения решения проблемы перегруженности и появления возможности эксплуатации дополнительных поездов. Общее представление о том, что краткосрочные маржинальные издержки ниже долгосрочных, верно лишь при наличии излишка производственных мощностей; при их дефиците верно противоположное, что и наблюдается на ряде линий в Британии и некоторых других странах Западной Европы.

На практике неделимость и задержки по времени, характерные для процесса адаптации инфраструктуры к объему, означают, что возможны различия между краткосрочными и долгосрочными маржинальными издержками. Когда краткосрочные маржинальные издержки не совпадают с долгосрочными, теоретически правильно определять тарифы по краткосрочным маржинальным издержкам, одновременно адаптируя инфраструктуру в зависимости от результатов анализа социальных затрат и результатов альтернативных схем.

В этом случае можно гарантировать оптимальное использование инфраструктуры, так как со временем будут оптимизироваться качественные и количественные показатели инфраструктуры, а цена изменяться соответственно. И Европейская Комиссия, и Управление Органа регулирования железных дорог в Британии в целом пришли к заключению, что переменный элемент платы за пользование железнодорожной инфраструктурой должен привязываться к краткосрочным маржинальным издержкам. Фиксированная плата или иные наценки будут взиматься в соответствии с финансовыми потребностями, когда доходы от тарифов, основанных на краткосрочных финансовых издержках, не соответствуют плановым показателям государства или бизнеса.

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ПРИЛОЖЕНИЕ C

Опыт компании DB NETZ AG 1998 и 2001 (Германия) в использовании схемы тарификации маршрутов железнодорожных составов

Ральф Швайнсберг,
Федеральное управление железных дорог

1. Введение:

В основе как старой, так и новой схем тарификации маршрутов железнодорожных составов Компании DB Netz AG лежит принцип полного покрытия издержек. Похожие схемы применяются во Франции, Бельгии, Италии и Австрии. Следует, однако, отметить, что финансовая поддержка со стороны государства в этой области такова, что уровень издержек, которые необходимо покрыть, намного ниже 100%.

В данном документе описаны старая и новая схемы тарификации маршрутов железнодорожных составов ведущего оператора железнодорожной инфраструктуры Германии, компании (DB Netz AG). Он включает их общий сравнительный анализ и краткую оценку. Конкретная природа изменений, которые надо будет внести в существующую ныне систему (то есть в схему тарификации маршрутов, введенную в 2001 году) после внедрения 1-го Европейского пакета законов о железнодорожном транспорте в национальное законодательство Германии, станет очевидна со временем.

2. Схема тарификации маршрутов железнодорожных составов 1998 года:

Система 1998 года была двухкомпонентной. Ее основным преимуществом по сравнению с однокомпанентной системой было то, что она предлагала покупателям материальные стимулы, поощряя их приобретать дополнительные временные интервалы. Критики этой системы, однако, считали, что она ведет к недобросовестной конкуренции, поскольку снижения цен, доступные для твердо установившихся постоянных покупателей означали, что они могли получать значительные скидки, которые были недоступны в равной мере для новых покупателей, которые, как правило, заказывали меньшее количество временных интервалов.

Ценовой компонент, который применялся для всех пользователей (цена "Vario"), основывался на категории железнодорожной линии - пользование высокоскоростными линиями стоило намного дороже, чем нескоростными, - а также исходя из коэффициента загрузки, определяемого на основе коэффициента использования производственных мощностей.

Операторы, приобретавшие сетевую карту (Infracard), могли получить скидку с цены "Vario" на пользование определенными железнодорожными линиями. Право на приобретение такой карты имели только операторы, выполнившие минимальные требования относительно протяженности соединительных маршрутных секций: 100 км. по локальным пассажирским перевозкам, 100 км. по грузовым железнодорожным перевозкам и 1000 км. по междугородним пассажирским перевозкам. Если эти требования оператором не выполнялись, он не имел права на приобретение сетевой карты, и даже если использовал составы чаще, платил более высокую цену "Vario". Данная карта давала оператору право на приобретение любого количества временных интервалов на конкретном маршруте по варьирующейся цене, которая была намного ниже цены "Vario". При такой двухкомпонентной системе средняя цена одного поездо-километра, т.е. варьирующаяся цена плюс процентные расходы по сетевой карте, снижалась по мере повышения частоты использования составов. Повышая частоту использования составов, операторы получали возможность покрыть все расходы на приобретение сетевой карты. Момент наступления точки безубыточности, или, иными словами, момента, когда приобретение такой карты становилось для оператора фактически целесообразным с

экономической точки зрения, зависел от категории используемой им железнодорожной линии, взятых им временных обязательств, коэффициента загрузки и гибкости графика движения. При минимальной степени гибкости, позволяющей ежедневно проводить по стандартным и высококачественным железнодорожным линиям 20-40 составов, в сочетании с коэффициентами скидок, часто пользующийся услугами оператор мог сэкономить значительно более 50%.

Со временем в отношении схемы 1998 года Федеральным управлением железных дорог было возбуждено судебное дело с целью решения ряда споров и разногласий в связи с доступом к железнодорожной инфраструктуре. В скором времени, однако, дело было прекращено, поскольку DB Netz AG предложила новые расчетные цены, в результате чего компании-истцы отозвали свои жалобы. Однако, Федеральное управление железных дорог привело довод, что скидки, предоставляемые пользователям рельсовых путей, которые приобрели сетевую карточку, достигли уровня количественной скидки, основанной на категории линии, что шло вразрез с законодательством Германии и в отношении чего не было никаких расчетных свидетельств, подтверждающих, что эти скидки обеспечивают соответствующую экономию для оператора, пользующегося железнодорожной инфраструктурой. Федеральное управление железных дорог также критически высказалось относительно высоких требований, предъявляемых при покупке сетевой карты, относительно минимальной протяженности линий, трудно достижимой точки безубыточности, наличия эффекта постоянного нисхождения цен, а также в отношении того факта, что скидки, основанные на временном факторе, были доступны только для операторов, которые приобрели эту карту.

Ряд местных транспортных предприятий подал в Федеральное управление картелями жалобы на схему тарификации маршрутов железнодорожных составов 1998 года, и в начале октября 1999 года Федеральное картельное управление возбудило иск о недобросовестной практике DB AG и DB Netz AG в соответствии со статьей 20 (1) ARC на основании того, что согласно данной схеме тарификации маршрутов филиалы DB AG получали преимущества в плане расходов, в которых отказывалось их конкурентам, без какого-либо объективного обоснования. Речь шла исключительно о местных пассажирских перевозках. В решении Федерального управления картелями по данному делу подтверждалось, что схема тарификации маршрутов железнодорожных составов 1998 года действительно допускала некоторые злоупотребления. Управление проинформировало DB AG о том, что если система 1998 года не будет существенно изменена, она будет запрещена. Оно также установило для DB AG ряд целевых показателей. В ответ на это решение DB AG объявила о своем намерении соответствующим образом адаптировать свою схему. Ею была предложена новая схема, которая должна была вступить в действие с 1 января 2001 года.

3. Схема тарификации маршрутов железнодорожных составов 2001 года:

Основное различие между системами 1998 и 2001 года заключается в том, что старая двухкомпонентная схема была заменена новой, однокомпонентной, согласно которой всем пользователям железнодорожных линий независимо от количества заказываемых ими временных интервалов предлагаются одни и те же тарифы на маршруты.

Количественные скидки, применяемые в соответствии со старой схемой, в новой схеме не используются.

В рамках новой схемы 2001 года тарифы за пользование железнодорожным маршрутом определяются с использованием трех компонентов: базового тарифа, коэффициента продукта и специального коэффициента.

Базовый тариф зависит от категории железнодорожной линии маршрута. Вся железно-

дорожная сеть поделена на междугородные линии (6 категорий), железнодорожные ветки (2 категории) и внутригородские железнодорожные линии (1 категория).

Эти категории определялись с учетом затрат на оборудование различных линий и расходов на их последующее хозяйственно-техническое обслуживание.

Базовый тариф включает также коэффициент загрузки (1.2) для участков линии с очень высокой плотностью движения. Цель такого подхода заключается в том, чтобы стимулировать операторов использовать линии с низким коэффициентом использования производственных мощностей. На данном уровне разграничения между разными типами движения не делаются.

Однако, проводится различие между разными **продуктами**. Они делятся на четыре маршрута "премиум" и на три стандартных маршрута, каждый из которых имеет свой коэффициент продукта.

К продуктам "премиум" относятся перевозки в соответствии с жестким расписанием на местных и междугородних маршрутах, а также на скоростных экспресс-маршрутах, с использованием составов как пассажирского, так и грузового сообщения; а к стандартным продуктам - перевозки, осуществляемые без жесткого расписания на местных и междугородних маршрутах, на нескоростных маршрутах грузового сообщения и по веткам.

Цель введения коэффициента продукта заключалась в том, чтобы обеспечить, что схема тарификации маршрутов учитывает требования клиентов в отношении планирования и качества, а также отражает тот факт, что некоторые типы движения более жизнеспособны с экономической точки зрения, чем другие. Так, например, составление жестких расписаний с жесткими временными рамками отправления и прибытия таким образом, чтобы они согласовывались с другими перевозками, представляет собой очень дорогостоящий процесс и, следовательно, сильно ограничивает доступность инфраструктуры.

В новой схеме используется также аддитивный градуированный компонент коэффициента загрузки для крупных грузовых перевозок (свыше 1200 тонн), который призван учитывать дополнительную нагрузку на колею, особенно с точки зрения затрат на хозяйственно-техническое обеспечение линий.

Тарифы на маршрут иногда включают также **специальные коэффициенты**, позволяющие учитывать исключительные характеристики перевозок, например, при загрузке составов негабаритными грузами или при использовании маршрутов за пределами обычных временных рамок, что приводит к дополнительным расходам для DB Netz AG.

Таким образом, схема тарификации маршрутов железнодорожных составов включает следующие компоненты: базовый тариф, коэффициент продукта, в отдельных случаях коэффициент загрузки, плюс дополнительные коэффициенты, позволяющие учитывать различные исключительные характеристики перевозок.

1 января 2003 года в общий тариф маршрутов железнодорожных составов в качестве дополнительных компонентов были включены региональные коэффициенты. Они используются для линий с нежизнеспособной среднесрочной структурой затрат и результатов, и для каждой региональной сети используются свои коэффициенты с учетом местных особенностей. Они составляют субплату, взимаемую сверх тарифа. Региональные коэффициенты используются только на местных маршрутах составов пассажирского сообщения, которые являются основными операциями на региональных линиях.

При отказе от заказанного временного интервала оператор обязан выплатить компенсацию. Если заказ аннулируется менее чем за три часа до отправления состава по графику, с оператора кроме тарифа взимается единовременная сумма, не зависящая от типа маршрута.

Критики новой схемы считают, что даже при такой простой и четкой системе тарификации

дискриминация по-прежнему возможна, например, в результате преднамеренного завышения тарифов на маршруты, которые особенно привлекательны для новых транспортных предприятий или обещают стать таковыми в будущем, либо наоборот, в результате преднамеренного занижения тарифов на маршруты, конкуренция на которых в обозримом будущем обещает быть наиболее низкой. Высказываются также мнения, что существует определенная опасность того, что такая дискриминация будет иметь место на практике до тех пор, пока сеть DB AG и железнодорожные перевозки будут оставаться частями одной и той же компании. Более того, конкуренты DB AG не имеют никакой возможности получить доступ к нисходящим тарифам на маршруты железнодорожных составов, что ранее было возможно, например, при использовании виртуальных сетевых карт. Это мешает им усилить свою конкурентную позицию по сравнению с железнодорожными предприятиями, находящимися в собственности DB AG.

Критики новой схемы считают это еще одним серьезным недостатком, поскольку по их мнению виртуальная карта способна увеличить плотность движения составов, что с точки зрения DB Netz AG является весьма разумным способом рационализации использования имеющихся производственных мощностей.

4. Детали схемы тарификации маршрутов железнодорожных составов 2001 г.

Состояние дел

С 1 апреля 2001 г. Компания DB Netz AG ввела новую одноуровневую схему тарификации маршрутов железнодорожных составов. В настоящее время новая схема продолжает дорабатываться на основе таких принципов, как покрытие издержек, прозрачность и конкурентная нейтральность. Основным следствием введения новой схемы тарификации стало то, что в настоящее время все клиенты DB Netz AG обслуживаются по единой ставке вне зависимости от конкретного взноса в обеспечение использования инфраструктуры.

Общее описание

Приобретая маршрут железнодорожного состава, покупатель получает пакет, состоящий из следующих базовых услуг:

- Разработка расписания: - заказчику направляется пакет соответствующих, необходимых для работы, материалов в связи с расписанием.
- Использование перегонного, станционного, обгонного и соединительного путей, предоставляемых для движения составов.
- Управление перевозками в течение рабочего дня наших оперативных учреждений.
- Согласованное в индивидуальном порядке время выстоя до отправления или после прибытия поезда из пункта отправления до конечного пункта (плата за пользование станционной инфраструктурой взимается отдельно).
- Согласованные остановки по расписанию в ходе движения состава (плата за пользование станционной инфраструктурой взимается отдельно), см. ниже.

Возможны дальнейшие изменения в использовании активов. Более того, для составов пассажирского сообщения DB Station & Service AG, возможно, повысится плата за пользование станционной инфраструктурой. Кроме того, в тариф не включена плата за пользование локомотивом. Наконец, дополнительная плата может быть введена за перевозки до или после обычного рабочего дня.

Теперь схема тарификации маршрутов железнодорожных составов не только одноуровневая, но и модульная по структуре. В рамках схемы тарифы определяются тремя компонентами:

Компоненты тарификации:

a) Категория линии и коэффициент загрузки	⇨	Базовый тариф
b) Продукты маршрута состава	⇨	Коэффициент продукта
c) Надбавки и скидки	⇨	Специальные коэффициенты

Формула расчета тарифа маршрута железнодорожного состава:

Базовый тариф
x коэффициент продукта
x специальные коэффициенты (использование паровоза, длинномерный груз)
+ специальные коэффициенты (весовой класс, нагрузка на ось, опрокидыватель)
= тариф маршрута железнодорожного состава

Компоненты, используемые для определения тарифа маршрута, детальнее рассматриваются ниже.

5. Категория линии и коэффициент нагрузки (базовый тариф)

Исходя из технико-оперативных критериев, с целью исчисления базовых тарифов были определены десять различных категорий железнодорожной линии. В данной классификации учитываются и характеристики инфраструктуры, и важность отдельных маршрутов в рамках всей сети.

Междугородные железнодорожные линии (F)

F1: Данная категория включает все железнодорожные линии, на которых составы движутся со скоростью, превышающей 200 км/час. Такие линии в основном предназначены для высокоскоростных перевозок.

F2: Эта категория включает линии, на которых составы могут двигаться со скоростью 161-200 км/час. Такие линии предназначены для смешанных операций - т.е., для всех типов перевозок.

F3: Линии категории F3 предназначены для смешанных перевозок, в основном на скорости 101-160 км/час.

F4: Категория F4 включает линии, по которым в основном осуществляются межрегиональные перевозки со скоростью 101-160 км/час.

F5: Линии категории F5 в основном используются для нескорых межрегиональных перевозок со скоростью 101-120 км/час.

F6: Категория F6 включает линии, перевозки по которым осуществляются на скорости 101-160 км/час; они в основном предназначены для пригородного пассажирского сообщения.

Железнодорожные ветки (Z)

Z1: Категория Z1 включает все линии, на которых составы могут развивать скорость до 100 км/час. Эти линии предназначены для смешанных операций - т.е., для всех типов перевозок.

Z2: Категория Z2 включает все линии, оборудованные простейшими системами управления и контроля или вообще не имеющими таковых, и состав на таких линиях не может развивать скорость свыше 50 км/час.

Внутригородские железнодорожные линии (S)

S1: Линии категории S1 в основном или исключительно предназначены для внутригородского сообщения.

Базовый тариф на линиях Категорий F4 и F5 применяется лишь в том случае, если

соблюдаются требования скоростного диапазона. Если требования не соблюдаются, мы оставляем за собой право взимать надбавку. Кроме того, учитываются и приоритеты технического состояния, перечисленные в общих условиях использования железнодорожной инфраструктуры (ABN).

Таблица C.1. **Базовые тарифы**

	Междугородные линии	Базовый тариф
Базовый тариф плюс Коэффициент загрузки		
F1	6.60 DM/км	7.92 DM/км
F2	4.40 DM/км	5.28 DM/км
F3	4.25 DM/км	5.10 DM/км
F4	4.15 DM/км	4.98 DM/км
F5	4.00 DM/км	4.80 DM/км
F6	3.75 DM/км	4.50 DM/км
Железнодорожные ветки		
Z1	4.15 DM/км	4.98 DM/км
Z2	4.30 DM/км	5.16 DM/км
Городские железнодорожные линии		
S1	2.90 DM/км	3.48 DM/км

Коэффициент загрузки

С целью рационализации использования производственных мощностей и перевода транспортных потоков на менее загруженные линии на особенно загруженных линиях взимается надбавка в размере 20 процентов. Линии, на которых взимается такая надбавка, указаны на карте в Приложении.

6. Продукты маршрутов железнодорожных составов (коэффициент продукта)

DB Netz AG предлагает ряд продуктов своим клиентам, обеспечивающим пассажирское и грузовое сообщение. Этот отражается в маршрутных тарифах с помощью мультипликативного коэффициента продукта. В общем виде продукты рассмотрены ниже.

7. Маршруты пассажирского сообщения

Маршрут пассажирского сообщения класса "экспресс"

Данный тип маршрута обеспечивает самую скоростную транзитную связь между населенными центрами в Германии вне существующей системы сообщения с регулярными интервалами движения. Маршрутам класса "экспресс" при планировании и реализации придается высший приоритет. В процессе этого возможны многочисленные конфликты различных режимов использования, и их необходимо разрешать по соответствующим нормам ABN.

Пассажирский маршрут с регулярными интервалами движения

В обеспечении сообщения с регулярными интервалами движения задействованы по крайней мере три пары поездов в день с идентичными параметрами движения на большей части маршрута (более 50%). Кроме того, в расписании движения поездов значатся те же остановки, намеченные на одно и то же время (+/- 5 минут), либо с чередованием остановок. Нконец, маршруты с регулярными интервалами движения могут подразделяться на маршруты пригородного и междугородного сообщения.

Пригородные маршруты пассажирского сообщения с регулярными интервалами движения

включают все маршруты пригородного сообщения, в том числе и внутригородские железнодорожные линии, связанные друг с другом через маршруты с регулярными интервалами движения и соединяющие маршруты.

Междугородние пассажирские маршруты с регулярными интервалами движения включают все междугородние маршруты, связанные друг с другом через маршруты с регулярными интервалами движения и соединяющие маршруты. В большинстве случаев они включают и маршруты для скоростных перевозок при условии, что при планировании этих маршрутов не требуется соблюдение специальных требований.

Маршрут поезда пассажирского сообщения класса "экономичный"

Этот маршрут представляет наиболее экономичный вариант для местного и междугородного пассажирского сообщения без регулярных интервалов движения. Он был задуман для видов перевозок, имеющих ограниченный экономический потенциал (ночные поезда, порожние рейсы, полевые испытания), а также для случаев, когда компания, эксплуатирующая состав, способна заплатить лишь сравнительно невысокий маршрутный тариф. DB Netz AG требуется определенная свобода действий при разработке таких маршрутов с тем, чтобы оптимальным образом использовать свою инфраструктуру.

8. Маршруты для составов грузового сообщения

Маршрут грузового сообщения класса "экспресс"

Данный тип маршрута обеспечивает самую скоростную транзитную связь между населенными центрами в Германии. Маршрутам класса "экспресс" при планировании и выполнении грузоперевозок придается приоритет не только в отношении других грузоперевозок, но и в отношении маршрутов пассажирского сообщения класса "экономичный". В процессе этого возможны многочисленные конфликты различных режимов использования, и их необходимо разрешать по соответствующим нормам ABN.

Стандартный маршрут грузового сообщения

Данный маршрут может использоваться для всех видов грузового сообщения. Стандартные маршруты грузового сообщения, как правило, связаны друг с другом через соединительные маршруты, и на них распространяются особые ограничения, например, фиксированное время прибытия в место нахождения грузополучателя. Это дает DB Netz AG ориентиры при разработке расписания. Однако, в целом объем условий, регулирующих грузовое сообщение, меньший, чем в пассажирском сообщении. Соответственно, DB Netz AG гибче подходит к составлению расписания, и это отражается в маршрутных тарифах.

Маршрут с использованием грузовой ветки

Клиенты могут заказать маршруты по грузовым веткам для перевозки груженых и порожних вагонов между грузовыми станциями и между пунктами формирования составов компании DB Netz AG. Эти маршруты можно заказать лишь вместе со стандартным грузовым маршрутом. Они используются на территории центра комплектования для начальных/завершающих участков пути в процессе междугородных грузоперевозок.

Клиент обязан пользоваться услугами пункта формирования составов компании DB Netz AG до или после пользования маршрутом по грузовой ветке.

Таблица C.2. **Коэффициенты продукта**

Маршруты составов пассажирского сообщения	
Коэффициент продукта	
Маршрут "экспресс"	1.80 (Премиум)
М-г. маршрут с рег. интервалами	1.65 (Премиум)
Местный маршрут с рег. интервалами	1.65 (Премиум)
Маршрут "экономичный"	1.00 (Стандартный)
Маршруты составов грузового сообщения	
Маршрут "экспресс"	1.65 (Премиум)
Маршрут "стандартный"	1.00 (Стандартный)
Маршрут по ветке	0.50 (Стандартный)

9. Наценки и скидки (специальные коэффициенты)

В процессе тарификации дополнительно требуется принимать во внимание ряд специальных коэффициентов. Специальные коэффициенты подразделяются на мультипликативные и аддитивные. Кроме надбавок и скидок, указанных в Параграфе 6 Положений об использовании железнодорожной инфраструктуры (EIBV), которые мы уже в определенной мере способны учесть в тарификации (в соответствии с Разделами 5.1 и 5.2), существует дополнительная возможность включить:

a) Надбавки за

- маршруты составов, разработка и/или реализация которых является особенно ресурсозатратной,
- маршруты составов в том случае, когда вагоны предъявляют повышенные требования к инфраструктуре,

b) Скидки за

- маршруты для специальных схем с ограниченными временными рамками или применимые лишь на ограниченной территории для определенных видов перевозок,
- маршруты в связи с новыми предлагаемыми транспортными услугами или продуктами на этапе внедрения (внедрение предлагаемых продуктов).

Специальные мультипликативные коэффициенты

Применение специальных мультипликативных коэффициентов определяется рядом конкретных характеристик. В настоящее время в их число входит использование паровозов и перевозка длинномерных грузов. Возможно, в будущем появится необходимость учета таких коэффициентов, как фактор шума или специальные инвестиционные проекты.

Применение паровоза ⇨ специальный коэффициент 1.20

Длинномерный груз ⇨ специальный коэффициент 1.50

Специальные аддитивные коэффициенты

Применяемые дополнительные специальные коэффициенты для погрузчиков и опрокидывателей: коэффициенты загрузки имеют значение лишь для грузоперевозок, а коэффициенты применения опрокидывателя - лишь для пассажирских перевозок.

Если вес грузового состава равен или более 1200 тонн, либо нагрузка на ось превышает 22,5 тонны, к сумме маршрутного тарифа прибавляется сумма надбавки. Данный порядок объясняется следующими причинами:

Составы оказывают разную нагрузку на рельсовый путь. В данном отношении решающими факторами являются груженый вес и нагрузка на ось. Чтобы отразить эти показатели в тарифах, в качестве коэффициентов при использовании тяжелых грузовых поездов введены

показатели Весовой категории и Нагрузки на ось. В каждом из таких случаев взимается надбавка за груз за каждый километр маршрута.

Таблица C.3. **Весовые категории**

Вес	Специальный коэффициент
< 1200 т	0.00 Марок/км
1200-1599 т	1.00 Марок/км
1600-1999 т	1.50 Марок/км
2000-2399 т	2.10 Марок/км
> 2400 т	2.60 Марок/км

Если нагрузки на ось превышают 22,5 т, сумма тарифа увеличивается на 1,25 Марку на километр.

Линии, используемые составами, обслуживаемыми системами опрокидывателя, должны отвечать особым требованиям. Применение этого дополнительного ресурса учитывается с помощью специального коэффициента Системы опрокидывателя. Если состав, оснащенный соответствующим оборудованием, движется по железнодорожной линии, специально рассчитанной для таких систем, тариф увеличивается на 1,00 марок за километр.

Для покрытия фактических издержек в тех случаях, когда маршруты используются до начала или после окончания рабочего дня в эксплуатационных учреждениях компании, может взиматься дополнительная плата.

Рисунки: Краткое изложение схемы тарификации маршрутов 2001 г.

Рисунок C.1.

Рисунок C.2.

Элементы модульной схемы тарификации маршрутов

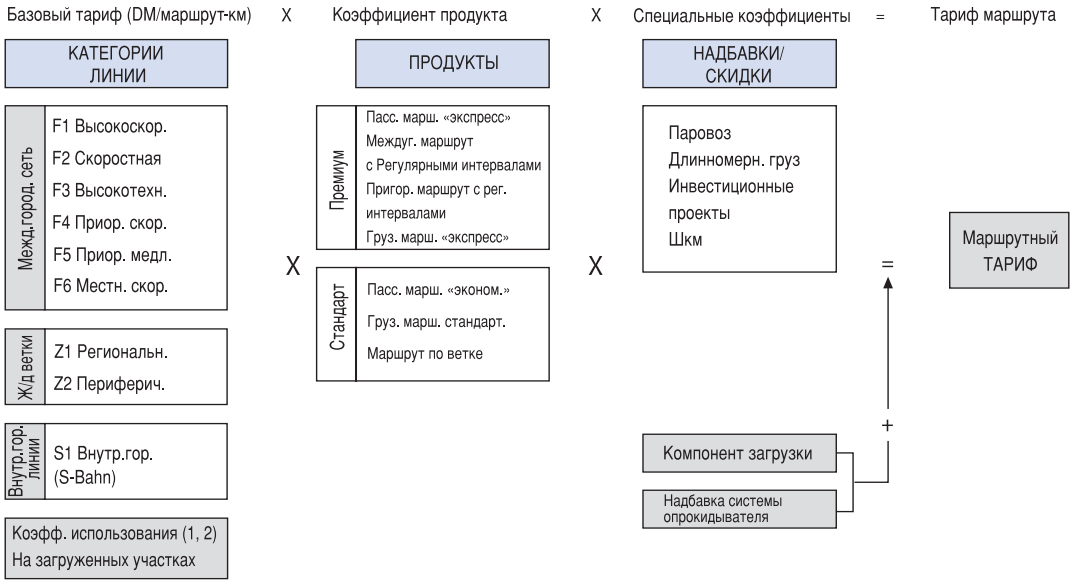


Рисунок C.3.

Категории линий

Характеристика категорий новых линий

Категория линии	Сеть 21	Тип	Основные параметры инфраструктуры
Междугородная			
F 1	P300	Высокоскоростная линия	Vmax > 200 км/час, OHL, двухколейная
F 2	P230/M230	Модифицированная линия	Vmax 161-200 км/час, OHL, двухколейная
F 3	M160	Линия смешанных перевозок	Vmax 101-160 км/час, OHL, двухколейная
F 4	P160 I + II	Приоритет скоростных перевозок	Vmax 101-160 км/час, OHL, двухколейная
F 5	G120	Приоритет медленных перевозок	Vmax 101-120 км/час, OHL
F 6	R120	Скорое пригор. пасс. сообщение	Vmax 101-160 км/час
Ж/д ветки			
Z 1	R80	Дополнительные линии	Vmax 51-100 км/час
Z 2	G50	Грузовые линии (в основном)	Vmax < 51 км/час, простейшая форма эксплуатации
Внутригород. Линии			
S 1	P160I	Специализ. внутригоро. линии	Vmax to 120 км/час, OHL, двухколейная

Новая концепция классификации линий в частности характеризуется следующими параметрами:
– Категории теснее привязаны к стандартам линии Netz 21
– Ряду линий придан статус приоритетных и взимаются надбавки на особенно загрцженных линиях (Коэффициент 1ь 2), что приводит к четкому структурированию перевозок
– По большей части, классификация маршрутов по принципу «конец-конец» между узлами и между центрами спроса на перевозки

Рисунок C.4.

Маршрутные продукты

Маршруты пассажирского сообщения

Маршруты дижения с регулярными интервалами

Пригородное сообщение
Включает все маршруты пригородного сообщения, соединяющиеся между собой через маршруты с регулярными интервалами движения и соединяющиеся маршруты

Междугородное сообщение
Включает все междугородные маршруты, соединяющиеся меджу собой через маршруты с регулярными интервалами движения и соединяющиеся маршруты

Маршрут «экспресс»
Обеспечивает скорейшее прямое сообщение между населенныйми пунктами в Германии и получает высший приоритет при планировании и реализации (например, ICE Sprinter)

Маршрут «экономичный»
Предусмотрен в качестве экономичного варианта пригородного и междугородного сообщения, когда движение осуществляется без регулярных интервалов. Компания, эксплуатирующая такие составы, предоставляет сети значительную свободу действий (+/- 30 минут на заявку отправления, прибытия и промежуточных остановок)

Рисунок C.5.

Продукты маршрута состава

Маршруты грузовых перевозок

Маршрут «экспресс»

Обеспечивает наиболее скорое сообщение (на скорости до 160 км/час) между крупнейшими центрами в Германии и получает наивысший приоритет при планировании и реализации (например, PIC)

Маршрут по железнодорожной ветке

Предусмотрен для движения грузовых составов, включая одновагонные, до или после транпортно-экспедиционного обслуживания в случаях, когда сортировочная станция DB Netz AG используется в сочетании с маршрутом «стандартный» или «экспресс»

Маршрут «стандартный»

Включает все грузовые маршруты, кроме маршрутов «экспресс» и по железнодорожной ветке, и в частности движение маршрутных составов, обслуживающих основной участок одновагонных операций.

Рисунок C.6.

Новые продукты - Портфель продуктов

Тарифы маршрутов отражают инфраструктурные потребности и конкурентноспособность компаний, эксплуатирующих составы

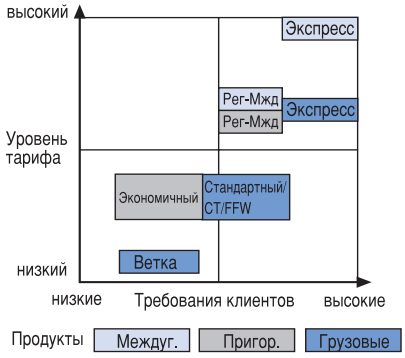


Рисунок C.7.

Определение тарифов

Таблица тарифов/коэффициенты продукта

	Категори	Базовый тариф [DM за км. маршрута]
Междугородние линии	F 1	6.60
	F 2	4.40
	F 3	4.25
	F 4	4.15
	F 5	4.00
	F 6	3.75
Линии по ж/д ветке	Z 1	4.15
	Z 2	4.30
Внутригород.	S 1	2.90

x коэффициент использования (1, 2)
На очень загруженных линиях

X

Коэффициенты продукта	
Пассажирское сообщение	
Маршрут «экспресс»	1.80
Пригородные маршруты с регулярным	1.65
Межгородской маршрут с регулярным	1.65
Маршрут «экономичный»	1.00
Грузовые перевозки	
Маршрут «экспресс»	1.65
Маршрут «стандартный»	1.00
Маршрут по ж/д ветке	0.50

+ DM 1,00 – 2,60 на километр маршрута для составов > 1,200 т (в зависимости от категории веса)

Рисунок C.8.

Весовые категории грузов: пороговое значение 1200 т

Надбавка в DM за км. маршрута

Один тариф при весе
выше 1200 т.

1200-1599 т: 1,00 DM за км. маршрута

1600-1999 т: 1,50 DM за км. маршрута

2000-2399 т: 2,10 DM за км. маршрута

> 2400 т: 2,60 DM за км. маршрута

Рисунок C.9.

Специальные коэффициенты

Надбавка	TSP `01
Опрокидыватель	1.00 DM/км. Маршрута
Пар	20%
Длинномерные грузы	50%
Использование маршрута Не в рабочие часы	стоимость рабочего часа*
Груз	1200 т и выше - уровни тарифоа
Вагоны с нагрузкой на ось > 22,5 т	1,25 DM/км. маршрута (+ надбавка за груз)
Шум	–

*Надбавка взимается в соответствии с понесенными расходами

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Плата за пользование общенациональной железнодорожной инфраструктурой в Италии

Франко Марциоли
Italian Rail Network (RFI)

1. Регулирующие документы

Президентский указ (DPR) № 277/1998 "Постановление, вводящее подзаконные акты к Директиве 91/440/EEC о развитии железных дорог Сообщества"

В соответствии со Статьей 33 управляющий инфраструктурой обязан обеспечить определенный баланс между финансированием из государственного бюджета и доходом от платы за пользование инфраструктурой (тарифы за пользование) с одной стороны и затратами на управление инфраструктурой за вычетом амортизации с другой. В Статье 7 названы представители международных объединений железнодорожных предприятий и представители самих железнодорожных предприятий, которые должны вносить плату за пользование железнодорожной инфраструктурой, а также представитель организации, управляющей инфраструктурой, который обязан назначать и взимать эту плату; определяется порядок расчета и пересмотра размеров этой платы; определяются затраты на управление инфраструктурой, которые необходимо предусмотреть при определении платы; и указываются параметры, применяемые при определении платы за пользование и платы за резервирование.

Распоряжение министра № 43T/2000 "Определение критериев платы за пользование железнодорожной инфраструктурой"

В данном Распоряжении установлены критерии расчета платы за пользование инфраструктурой, включая плату за резервирование; определяются услуги, предоставляемые управляющим инфраструктурой в счет платы за пользование инфраструктурой; закладывается алгоритм расчета платы; устанавливается процедура пересмотра платы; в примечаниях, посвященных экономическим и техническим вопросам, определяются базовые значения и параметры, имеющие отношение к физическим характеристикам и характеристикам использования инфраструктуры, необходимые для расчета тарифов.

Распоряжение министра № 138T/2000 "Концессия руководства на управление общенациональной железнодорожной инфраструктурой"

Данным распоряжением компании Ferrovie dello Stato SpA (FS), к настоящему времени переименованной в Rete Ferroviaria Italiana SpA (RFI), предоставляется концессия на управление общенациональной железнодорожной инфраструктурой в соответствии с положениями президентского Указа 277/1998; в параграфе 5 Статьи 3 указывается, что на держателя концессии, в частности, возлагается обязанность назначать и взимать плату за пользование инфраструктурой.

2. Порядок установления критериев расчета платы

В ответ на предложение управляющего инфраструктурой и на основе предшествующего письменного заключения CIPE [Международный комитет экономического планирования] в рамках Решения 180/1999 Распоряжением Министра по делам инфраструктуры и транспорта 43T/2000, опубликованным в Официальной газете за № 94 21 апреля 2000 г. заложены критерии определения платы за пользование общенациональной железнодорожной инфраструктурой. С тех пор положения данного документа не изменялись и не пересматривались.

В качестве управляющего национальной железнодорожной инфраструктурой RFI применяет алгоритм, указанный в вышеназванном Распоряжении, и рассчитывает плату за использование каждого временного интервала движения поезда, внесенного в расписание или проданного, и в соответствии с применимыми правилами взимает соответствующие суммы с железнодорожных компаний, использующих эти временные интервалы движения поезда.

3. Оплачиваемые услуги

В качестве управляющего общенациональной железнодорожной инфраструктурой, RFI в качестве встречного удовлетворения за счет платы за доступ к инфраструктуре предоставляет следующие услуги железнодорожным компаниям-пользователям инфраструктуры:

a) Распределение мощностей и предварительное составление расписания;

b) Доступ к путям и вспомогательному оборудованию;

c) Предоставление достаточного времени простоя рядом с оборудованием в соответствии с условиями контракта;

d) Пользование путями и системой, обеспечивающей электрическую тягу;

e) Управление грузоперевозками в рабочие часы производственного оборудования, устанавливаемые управляющим инфраструктурой;

f) Предоставление базовой информации;

g) Обеспечение электрической тяги.

В связи с вышеуказанными услугами:

a) В Проспекте сети говорится, что время простоя не лимитируется: таким образом, сумма платы возмещает все время простоя, вне зависимости от его продолжительности;

b) Часы работы железнодорожных линий и иных объектов железнодорожного хозяйства указаны в Национальном проспекте, который ежегодно публикуется RFI;

c) Базовая информация предоставляется в Техническом приложении № 6 к Распоряжению министра 43T/2000.

4. Затраты на управление инфраструктурой, возмещаемые из суммы платы за пользование инфраструктурой

Плата за пользование инфраструктурой не покрывает все затраты на управление инфраструктурой; более того, она разработана исключительно для покрытия расходов, напрямую связанных с движением поезда (расходы на содержание штата; доля прямых и косвенных накладных расходов, относящаяся к движению поездов), и стоимости электрической тяги, предоставляемой железнодорожным компаниям.

Таким образом, плата за инфраструктуру не рассчитана на то, чтобы покрывать обычные и чрезвычайные расходы на содержание инфраструктуры, а следовательно и стоимость работ по поддержанию инфраструктуры в работоспособном состоянии (эта стоимость покрывается государственными субсидиями в соответствии с Программой контракта); эта плата не используется для предоставления капиталовложений и покрытия амортизационных расходов.

В балансовом отчете по управлению инфраструктурой доход от платы за доступ к инфраструктуре покрывает лишь треть операционных расходов по управлению (т.е., исключая затраты на обновление производственной базы и капиталовложения).

5. "Сумма платы за пользование инфраструктурой"

Каждый интервал движения имеет свою цену, и соответствующая плата рассчитывается исходя из параметров, установленных в президентском Указе 277/98 с применением алгоритма, заданного Распоряжением министра 43Т/2000.

Каждая железнодорожная компания выплачивает RFI соответствующую сумму платы за пользование инфраструктурой за каждый использованный ею поездной маршрут.

Сумма полученной RFI платы за все маршруты, использованные в течение календарного года всеми железнодорожными компаниями, называется "суммой платы за использование инфраструктуры" и соответствует совокупному доходу управляющего инфраструктурой от платы за пользование инфраструктурой.

"Сумма платы за пользование инфраструктурой" эквивалентна расходам всей управляемой сети, указанным в предыдущем параграфе. Разрабатывая Распоряжение министра 43Т/2000, власти рассматривали баланс между доходом от платы за пользование инфраструктурой и расходами на обеспечение движения поездов исключительно на общенациональном уровне, без привязки к отдельным участкам сети или отдельным линиям.

Это означает, что плата за пользование инфраструктурой для каждого поездного маршрута рассчитывается в соответствии с характеристиками используемого маршрута и железнодорожных линий, но не в соответствии с расходами на управление перевозками на конкретных линиях (принцип "Солидарности сети"). Более того, если бы было принято решение связать доход от платы за пользование инфраструктурой по каждой линии с соответствующими расходами на управление перевозками, тарифы на значительной части участков общенациональной железнодорожной сети были бы столь высоки, что этим участкам пришлось бы уйти с рынка.

6. Критерии расчета платы за пользование инфраструктурой

Плата за пользование инфраструктурой для каждого поездного маршрута ("C") представляет собой сумму трех составляющих; удельный вес и методика расчета которых объясняется далее в настоящем документе:

("C") = ("A") + ("B") + ("E")

где: ("A") это часть, определяемая путевым участком/сетью, эквивалентная районному тарифу; на эту часть приходится приблизительно 40% суммы платы за пользование инфраструктурой, исключая электроэнергию;

("B") это часть, определяемая скоростью (км./мин), эквивалентная тарифу потребителя; на эту часть приходится 60% суммы тарифов, исключая электроэнергию;

("E") это часть, покрывающая стоимость тяги; она платится исключительно поездами, которым требуется данный вид тяги.

7. Часть, определяемая путевым участком/узлом

С точки зрения районных тарифов общенациональная сеть (приблизительно 16000 км) разделена на 50 тарифных зон в соответствии с качеством инфраструктуры:

- 8 узловых участков общей протяженностью приблизительно 700 км; каждый участок рассматривается как отдельная тарифная зона;
- 39 коммерческих путевых участков (базовая сеть) общей протяженностью приблизительно 5500 км; каждый участок рассматривается как отдельная тарифная зона;
- второстепенная зона общей протяженностью 7300 км, рассматриваемая как единая тарифная зона;

- сеть с небольшим объемом перевозок общей протяженностью приблизительно 2500 км, рассматриваемая как единая тарифная зона;
- служебные линии прямых/обратных перевозок общей протяженностью 250 км, рассматриваемые как особая категория в рамках второстепенной сети.

Для каждой тарифной зоны предусмотрена своя цена, и ее уплата позволяет железнодорожным компаниям пересекать зону без ограничения по пройденному расстоянию. Цены приводятся в Таблице Д. 1.

Часть платы на инфраструктуру, определяемая путевым участком/узлом ("A"), для каждого поездного маршрута соответствует сумме цен всех пересекаемых зон. Величина платы за резервирование основана на этой части платы за доступ к инфраструктуре; ее отношение к пройденному расстоянию высокорегрессивное; ее цель - частично компенсировать на коротких маршрутах долю остаточных не использованных мощностей.

Пример

На линии Рим-Пиза-Генуя поездной маршрут, ограниченный отрезком между Римом и Чивитавеккиа, не задействует по крайней мере часть мощностей на последующем участке, так как маршрут Чивитавеккиа-Пиза не имеет рыночной стоимости; соответственно, уплата части суммы платы за пользование инфраструктурой, определяемой путевым участком/узлом, на участке Маккарезе-Пиза как части маршрута Рим-Чивитавеккиа частично компенсирует неиспользование дальнейшего участка.

На сети с небольшим объемом перевозок, на которой имеющиеся мощности значительно превышают спрос, а воздействие незадействованных мощностей на неполные рейсы не существенно, часть тарифа, определяемая путевым участком/узлом, не выплачивается.

На служебных линиях прямых/обратных перевозок, где связаны обратный и прямой поезд без привязки к другим поездам, часть тарифа, определяемая путевым участком/узлом, делится между двумя поездами и взимается по ставке 50%.

Исходя из расстояния (километража), цены, рассчитываемые исходя из платы за пользование инфраструктурой, определяемой конкретным путевым участком/узлом, ниже для поездных маршрутов, использующих второстепенную сеть и немного выше для междугородных маршрутов или маршрутов, использующих исключительно путевые участки в базовых сетях или узлах. В конце концов такие маршруты помогают сбалансировать в системе сети спрос, который в настоящий момент является высококонцентрированным. В основном они используются для таких видов сообщения, как, например, грузоперевозки или ночные пассажирские поезда, не привязанные к конкретным маршрутам.

8. Часть платы за пользование инфраструктурой, определяемая скоростью (км./мин.)

С точки зрения потребителя часть платы за пользование инфраструктурой, определяемая скоростью (км./мин.), выплачивается на всех участках сети; показатель рассчитывается исходя из продолжительности стоянки (в минутах) в узлах, где мощности наиболее дорогостоящи; показатель в значительной мере зависит от времени пересечения зоны и от километража, пройденного по остальной части сети.

Во второстепенной сети и сети с небольшим объемом перевозок цена является фиксированной и составляет 1,00 евро/км.

На основной коммерческой сети цена, начинаясь с базового значения 1,00 евро/км, дифференцируется, повышаясь с учетом трех существенных параметров:

- Плотность перевозок или степень насыщенности линии, дифференцируемая в зависимости

от времени суток (дифференциация по дням недели или временам года отсутствует);

- Износ инфраструктуры, связанный с поездом (в соответствии его весом и скоростью);
- Разница между коммерческой скоростью на соответствующем участке и "стандартной" скоростью или скоростью, обеспечивающей оптимальное использование железнодорожной линии.

Пример

Если есть участок сети, на котором "стандартная" скорость составляет 80 км/час, введение участка, на котором скорость движения составляет 120 км/час (или, с аналогичными последствиями, 40 км/час), сделает не используемым несколько участков со скоростью 80 км/час, учитывая строгие правила, регулирующие перевозки по железным дорогам. В этом случае более высокая цена, привязанная к скорости (км в минуту), которая взимается на участке со скоростью 120 км/час (или 40 км/час) по сравнению с участком со "стандартной" скоростью, отчасти компенсирует доход, не полученный с участков, которые становятся не используемыми.

Цены узловых участков начинаются с базовой ставки 1,00 евро/км и повышаются с учетом двух важных параметров:

- плотность перевозок по временным диапазонам (спрос);
- использование основных конечных станций (как функция спроса и мощностей, использованных на каждом путевом участке).

Пример

На конечной станции поезд, способный двигаться в обратном направлении, должен остановиться по крайней мере на 10 минут, чтобы изменить направление движения, а время, затраченное в таких обстоятельствах на промежуточной станции, составляет 3-4 минуты; более продолжительное использование станционных путей ограничивает производственные мощности системы и, таким образом, сокращает прибыль, что частично компенсирует повышение платы за доступ к инфраструктуре.

И в основной сети, и в узловых станциях структура части тарифа, привязанной к скорости (километры в минуту) такова, что цена повышается, когда растет спрос на производственные мощности, а характеристики задействованных участков таковы, что большее количество участков становится не используемыми. В противном случае цена снижается.

В заключение следует отметить: плата за пользование инфраструктурой, в той мере, в какой она отражается на транспортных расходах в целом, разработана таким образом, чтобы стимулировать использование альтернативных маршрутов и временных диапазонов, стимулируя использование маршрутов основной сети и узловых участков, где наблюдается пониженная плотность перевозок; это изменяет баланс спроса между линиями и временами суток и обеспечивает более эффективное использование сети.

9. Плата за электрическую тягу

Базовая цена тяги составляет 0,332 евро/км; взимается на всех участках, где обеспечивается электрическая тяга.

10. Плата за резервирование

Эта плата равна той части платы за пользование инфраструктурой, которая привязана к

путевому участку/узлу ("A" в разделе 6 выше), но ее верхний предел ограничивается с тем, чтобы она не превышала 50% совокупной платы за пользование инфраструктурой.

В сети с небольшим объемом перевозок эта плата, таким образом, равна нулю, так как наличие производственных мощностей, излишних по отношению к тем, которые нужны для удовлетворения спроса, делает плату за резервирование не нужной.

В иных ситуациях она может варьироваться от 20% (путевые участки междугородних перевозок) до 50% (путевые участки пригородного сообщения) платы.

11. Статистические данные

Расчет части тарифа, привязанной к скорости (км в минуту) в базовой сети и узлах с помощью уравнений, приведенных в Распоряжении министра 43T/2000 представляет собой длительный процесс. Вследствие этого RFI обеспечивает прямой доступ к калькулятору на интернет-сайте www.rfi.it, ("Conoscere l'Offerta"), который можно оперативно использовать для расчета тарифов за доступ к инфраструктуре.

В Таблице Д. 2. приводится ряд примеров показателей различных видов использования сети в соответствии с характеристиками поезда; очевидна высокая степень дифференциации в разных ситуациях.

В приведенных ниже примерах иллюстрируется степень дифференциации цен.

Примеры

Доступ к поездному маршруту на стандартной скорости и со стандартными характеристиками износа стоит 0,77 евро/км на линиях с низкой плотностью перевозок, 1.00 евро/км, на линиях со средней полностью перевозок и 1,17 Евро/км на линиях с высокой плотностью перевозок;

Доступ к поездному маршруту на стандартной скорости и с низкими характеристиками износа на линиях с низкой плотностью перевозок стоит 0,67 Евро/км, а с высокими характеристиками износа и на линиях с высокой плотностью перевозок - 2.00 Евро/км;

Доступ к поездному маршруту на стандартной скорости и с низкими характеристиками износа на линиях со средней плотностью перевозок стоит 0,90 евро/км, но на тех же линиях на скорости, значительно превышающей стандартную и при высоких показателях износа - 3,17 Евро/км.

Таблица Д.1. **Величина части платы за пользование инфраструктурой, привязанной к путевому участку/узлу, и в соответствии с тарифной зоной**

Типология путевых участков/узлов (типология тарифных зон)	Цена (Евро)
УЗЛЫ	51,65
БАЗОВЫЕ - Двухколейные участки - 250 км/час	64,56
БАЗОВЫЕ - Двухколейные участки - 200 км/час	56,81
БАЗОВЫЕ - Другие двухколейные участки	54,23
БАЗОВЫЕ - Одноколейные линии	49,06
ВТОРОСТЕПЕННАЯ СЕТЬ (район с единым тарифом)	46,48
Линии с небольшим объемом перевозок	0,00
Линии прямых/возвратных перевозок	*

* Часть платы за доступ к инфраструктуре, привязанная к путевому участку/узлу, для линий прямых/обратных перевозок составляет 50% от величины тарифа, выплачиваемого исходя из других характеристик путевого участка.

РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ - ISBN 92-821-2313-8 - © ECMT 2004

Таблица Д.2. **Удельная величина (Евро/км) части платы за доступ к инфраструктуре, привязанной к скорости (км/мин) в основной сети в соответствии с характеристиками рельсового пути**

Скорость	Износ			
	Д.2.a - Линии с низкой плотностью перевозок			
	0% - 80%	80% - 120%	120% - 200%	200% и выше
0% - 20%	0,67	0,77	1,02	1,60
20% - 50%	0,75	0,85	1,10	1,68
50% - 100%	1,33	1,43	1,68	2,27
100% - выше	2,00	2,10	2,35	2,93
	Д.2.b - Линии со средней плотностью перевозок			
0% - 20%	0,90	1,00	1,25	1,83
20% - 50%	0,98	1,08	1,33	1,92
50% - 100%	1,57	1,67	1,92	2,50
100% - выше	2,23	2,33	2,58	3,17
	Д.2.c - Линии с высокой плотностью перевозок			
0% - 20%	1,07	1,17	1,42	2,00
20% - 50%	1,15	1,25	1,50	2,08
50% - 100%	1,73	1,83	2,08	2,67
100% - выше	2,40	2,50	2,75	3,33

Примечания: Параметр "скорости": выраженная в процентах разница между фактической скоростью и стандартной скоростью, указанной в Техническом дополнении № 8 к Распоряжению Министра 43T/2000;
Параметр "износа": износ рассчитывается применительно к уровню, указанному для среднего поезда в Техническом дополнении № 12 к Распоряжению министра 43T/2000.

Таблица Д.3. **Базовая величина (Евро/км) части тарифа, привязанной к скорости (км/мин), на узловых участках**

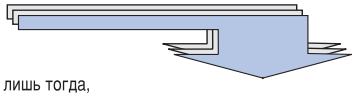
Временной диапазон	Использование основной станции	
	НЕТ	ДА
3 (пик) 6.00 - 9.00	1,30	5,20
2 (средняя) 9.00 - 22.00	1,00	4,00
1 (низкая) 22.00 - 6.00	0,80	3,20

Рисунки: Краткое изложение - провозная плата

Рисунок Д.1:

Издержки, покрываемые суммой провозной платы

Сумма провозной платы покрывает 32% произвольных затрат инфраструктуры FS



И, таким образом,

покрывает стоимость перевозок лишь тогда, когда эффективность инфраструктуры превышает средний уровень

Рисунок Д.2.

Плата за доступ к инфраструктуре

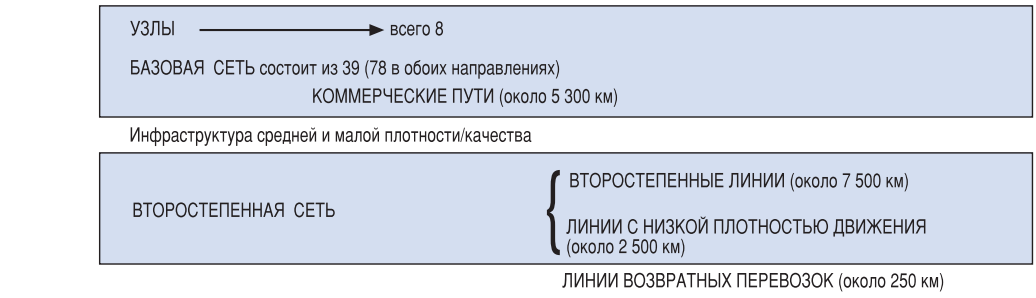


Рисунок Д.3.

Структура сети

Сеть разбита на 8 узлов и 39 участков коммерческих путей, и существует второстепенная сеть

- Турин
- Генуя
- Милан
- Венеция
- Болонья
- Флоренция
- Рим
- Неаполь

ТУРИН - МИЛАН
ДОМОДОССОЛА - МИЛАН
ЛУИНО - ГАЛЛАРАТЕ
КЬЯ ССО - МИЛАН
АРКУАТА - ГЪНУЯ
АЛЕССАНДРИЯ - ПЬЯ ЧЕНЦА
МИЛАН - БРЕСЧИЯ -ВЕРОНА
ВЕРОНА - ПАДУЯ
БРЕННЕРО - ВЕРОНА
ВЕРОНА - БОЛОНЬЯ
ПАДУЯ - БОЛОНЬЯ
ПАДУЯ - ВЕНЕЦИЯ
ВЕНЕЦИЯ - ВИЛЛА ОПИЧИНА
ТАРВИЗИО - ВЕНЕЦИЯ МЕСТРЕ
УДИНЕ - ГОРИЦИЯ -МОНФАЛЬКОНЕ
ПИЗА - РОМ
ФЛОРЕНЦИЯ - РИМ (МЕДЛЕННАЯ ЛИНИЯ)
ФЛОРЕНЦИЯ - РИМ (ПРЯ МОЙ МАРШРУТ)
РИМ - НЕАПОЛЬ (ЧЕРЕЗ ФОРМИА)
РИМ - НЕАПОЛЬ (ЧЕРЕЗ КАССИНО)
ВИЛЛА ЛИТЕРНО - ПОЦЦУОЛИ
БОЛОНЬЯ - АНКОНА
АНКОНА - ФОДЖИЯ
ФОДЖИЯ - БКРИ
КАСЕРТА - ФОДЖИЯ
САЛЕРНО - ПАОЛА
ПАОЛА - РЕДЖЬО КАЛАБРИА

Рисунок Д.4.

Плата за доступ к инфраструктуре

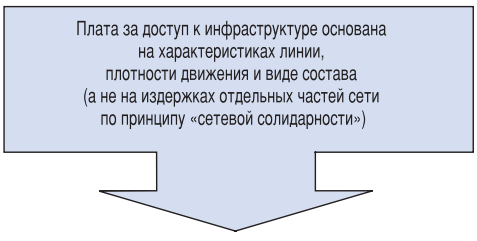


Рисунок Д.5.

Разбивка суммы платы

Плата представляет собой сумму двух элементов:

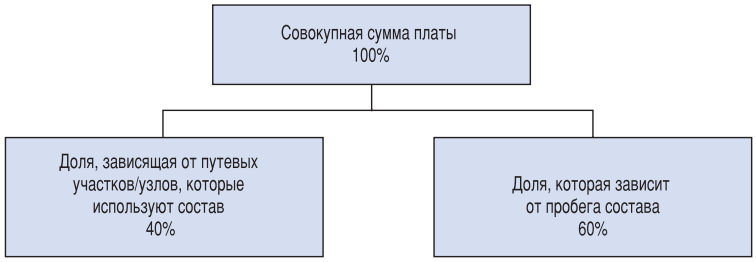


Рисунок Д.6.

Доля, зависящая от путевого участка/узла

В соответствии с критериями, зафиксированными указом Президента 277/98 (статьями 7.3.a и 7.3. b), установлены восемь категорий цены единицы продукции для путевых участков/узлов.

	Characteristics	Price (lire)	Price (euro)
	УЗЛЫ	100	0.05
Базовая сеть	Двухколейный путь. Макс. скорость 250	125	0.06
	Двухколейный путь. Макс. скорость. 200	110	0.06
	Обычные двухколейные линии/Подземные	105	0.05
	Одноколейные пути	95	0.05
Дополнительная сеть	ВТОРОСТЕПЕННАЯ СЕТЬ	90	0.05
	Линии с низкой плотностью движения	–	–
	Линии возвратных перевозок	*	*

Плата за бронирование для плановых маршрутов (СпП 7/4 президентского указа № 277/1998) зависит от величины доли, приходящейся на путевые участки/узлы

Рисунок Д.7.

Доля, зависящая от пробега

Выплачивается в масштабе всей сети
И зависит от:
- Степени загрузки линии;
- Степени износа;
- Скорости состава.

Базовый тариф 1.936,27 лир (1 Евро) за километр взимается со всех составов на дополнительной сети и с составов на базовой сети, которые:
- Эксплуатируются на коммерческих путевых участках со средней плотностью движения;
- Вызывают износ, эквивалентный износу, причиняемому «средним составом»;
- Движутся со скоростью, сопоставимой со стандартной эталонной скоростью движения на линии.

ТАРИФ ЗА КИЛОМЕТР ВЫШЕ:
- если линия близка к насыщению;
- если состав вызывает повышенный износ инфраструктуры;
- если скорость движения состава отличается от средней;

… но в иных случаях СНИЖАЕТСЯ

Рисунок Д.8.

Доля, зависящая от времени

Взимается со всех составов, передвигающихся в границах 8 узлов:
Базовый тариф в размере 1.936,27 лир (1 евро) в минуту взимается со всех составов, которые:
– эксплуатируются в течение периода суток со средней загрузкой;
– используют не основное оборудование узла (при наоичии альтернативных вариантов).

ТАРИФ ЗА МИНУТУ УВЕЛИЧИВАЕТСЯ :
– в часы с пиковой нагрузкой;
– если используется основная станция;

… но в иных случаях СНИЖАЕТСЯ

Рисунок Д.9.

Определение изменяемой доли линии

Цены за единицу продукции указаны ниже:

P3 = Износ / P1 = Скорость	LP2 = низкая загрузка (выше 50%)			
	0%-80%	80%-120%	120%-200%	200% выше
0%-20%	0,67	0,77	1,02	1,60
20%-50%	0.75	0.85	1.10	1.68
50%-100%	1.33	1.43	1.68	2.27
100% - выше	2,00	2,10	2,35	2,93

P3 =Износ / P1 =Скорость	P2 = Средняя загрузка (50% - 70%)			
	0%-80%	80%-120%	120%-200%	200% выше
0%-20%	0,90	1,00	1,25	1,83
20%-50%	0.98	1.08	1.33	1.92
50%-100%	1.57	1.67	1.92	2.50
100% - выше	2,23	2,33	2,58	3,17

Базовый тариф

P3 = Износ / P1 = Скорость	P2 = Высокая загрузка (выше 50%)			
	0%-80%	80%-120%	120%-200%	200% выше
0%-20%	0.7	0.8	1.0	1.6
20%-50%	0.8	0.9	1.1	1.7
50%-100%	1.3	1.4	1.7	2.3
100% - выше	2.0	2.1	2.4	2.9

Рисунок Д.10.

Определение изменяемой доли для узла

Тариф за пользование узлом корректируется в соответствии с двумя переменными:
– Временные рамки;
– Использование основной станции (отправление, остановка, прибытие).

Цена за единицу продукции узла (евро/мин.) указана в таблице ниже:

Использование основной станции	
НЕТ	ДА
1.30	5.20
1.00	4.00
0.80	3.20

Базовый тариф

ISBN 92-821-2313-8
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ В РОССИИ
© ECMT 2004

ПРИЛОЖЕНИЕ E

Новый механизм доступа к железнодорожной инфраструктуре в странах Европейского союза: Обеспечение недискриминационного доступа и высококачественных международных железнодорожных перевозок[1]

Ян Шерп,
Европейская комиссия, Брюссель[2].

Почему следует согласовывать условия доступа?

15 марта 2003 года станет важнейшим днем для европейского сектора железнодорожных перевозок. Начиная с этого дня все железнодорожные предприятия, получившие необходимую лицензию, получат доступ к Трансевропейской сети железнодорожных грузоперевозок (TERFN), которой смогут пользоваться в пределах Европейского Союза, а со временем- во всех странах, которые войдут в Союз в будущем. Данное право на доступ будет иметь силу в пределах сети протяженностью приблизительно 50,000 км. (протяженность общеевропейской сети насчитывает150 000 км.), включая станции и порты с железнодорожными ветками длиной до 50 км. либо в радиусе до 20% от общей продолжительности следования от пункта отправления или от пункта назначения. С этого дня операторы получат возможность доступа к одной или более сетям железнодорожных грузоперевозок при условии соблюдения всех необходимых технических требований относительно поездки, например, использование локомотива, который можно эксплуатировать в условиях различных электрических и сигнальных систем, а также при условии, что железнодорожное предприятие имеет необходимый сертификат безопасности.

Однако, одно только право на доступ не гарантирует, что любое железнодорожное предприятие, желающее эксплуатировать зарубежную железнодорожную инфраструктуру, сможет конкурировать с уже действующими предприятиями на уровне, установившемся в отрасли. Будет ли оно уверено в том, что получит поездной маршрут, необходимый для того, чтобы удовлетворить ожидания своего клиента? Будет ли с него взиматься та же плата за пользование инфраструктурой, которая взимается с уже действующих предприятий? Будет ли оно иметь недискриминационный доступ ко всем жизненно важным обслуживающим объектам, например, к заправочным станциям или к мастерским по ремонту подвижного состава? Именно с целью гарантии такого недискриминационного отношения ко всем железнодорожным предприятиям была принята Директива 2001/14, в которой сформулированы общие правила и основные условия доступа к сети.

Центральным условием для обеспечения недискриминационного доступа является то, что все наиболее важные функции, например, распределение инфраструктурных мощностей и определение платы за доступ к рельсовому пути, должны выполняться управляющим железнодорожной инфраструктурой или каким-либо другим органом, не занимающимся транспортными железнодорожными перевозками[3]. В противном случае неизбежен конфликт экономических интересов, - то есть ситуация, крайне неблагоприятная для нормальной конкуренции среди железнодорожных предприятий. Государства-члены ЕС обладают определенной свободой действий в плане того, каким образом они будут реализовывать данное положение Пакета директив по железнодорожной инфраструктуре. Но каковым бы ни было принятое ими решение, они обязаны обеспечить фактическое соблюдение данного обязательства как с точки зрения юридических гарантий, так и в ежедневной практике.

Заявление о состоянии и политике железнодорожной сети: исходный пункт при обеспечении железнодорожных перевозок

Управляющий железнодорожной инфраструктурой обязуется регулярно опубликовывать

Заявление о состоянии и политике железнодорожной сети. Это основной документ, предназначенный для отслеживания прогресса развития рынка железнодорожных перевозок со дня его открытия - 15 марта 2003 года. Данный документ должен включать всю информацию, необходимую железнодорожному предприятию для подготовки бизнес-плана на получение новой услуги по железнодорожным перевозкам: техническое описание инфраструктуры, принципы взимания платы за пользование инфраструктурой с тарифными ставками на разные услуги, а также принципы, критерии и процедуры, используемые при распределении поездных маршрутов, в том числе, условия подачи разовых запросов на пользование инфраструктурными мощностями. Необходимо также, чтобы каждый управляющий железнодорожной инфраструктурой перечислил в документе все будущие изменения условий доступа, известные ему на момент составления Заявления, с тем, чтобы железнодорожные компании могли максимально эффективно планировать свои операции.

Некоторые управляющие железнодорожной инфраструктурой уже сегодня в той или иной форме распространяют информацию, которая отныне должна будет публиковаться в Заявлении. Такая информация, например, доступна в Швеции, Франции, Италии, Нидерландах, Великобритании и Германии. Следует, однако, признать, что по состоянию дел на сегодня распространяемая ими информация не может считаться ни исчерпывающей, ни последовательной. С целью разработки единого шаблона для Заявления о состоянии и политике железнодорожной сети, включая формат и структуру этого документа, управляющие железнодорожной инфраструктурой UIC сформировали рабочую группу. Эта группа также планирует включить в Заявление информацию о взаимосвязях между управляющими инфраструктурой и железнодорожными предприятиями юридического характера, например, о рамочных соглашениях и о контрактах право доступа[4]. Кроме того, управляющие железнодорожной инфраструктурой намерены публиковать свои Заявления, а также другую соответствующую информацию, поступающую от владельцев других инфраструктур, на своих Веб-сайтах. Планируется, что официальное соглашение между управляющими железнодорожной инфраструктурой относительно формата Заявления будет заключено осенью 2002 года.

Чтобы железнодорожные предприятия могли в полной мере воспользоваться преимуществами нового регулирующего механизма для обеспечения международных грузоперевозок по железной дороге, принятого 15 марта 2003 года, в основном вся необходимая информация должна быть доступна задолго до этой даты. Поскольку в Директиве ничего не говорится о промежуточном периоде, Европейская комиссия обязала государства-члены ЕС опубликовать первое "стержневое" Заявление для первого периода, на который будет составляться общий график движения, уже осенью 2002 года.

Определение платы за пользование инфраструктурой

Плата за доступ к рельсовому пути нередко составляет до 30-35% от общих производственных издержек компаний на грузоперевозки по железной дороге. Следовательно, она является весьма важным элементом конкурентоспособности железнодорожных предприятий. Структура схем тарификации имеет решающее значение как для эффективного использования инфраструктуры, так и для обеспечения справедливого и недискриминационного доступа к сети. Задачу определения платы за доступ к рельсовому пути нельзя оставить на усмотрение рынка, хотя бы уже потому, что в Европе функционирующих рынков по обеспечению железнодорожной инфраструктуры нет. Фактически большинство национальных железнодорожных сетей, за редким исключением, представляют собой настоящие монополии. А монопольные поставщики проявляют естественную тенденцию к завышению цен. В сфере железнодорожных перевозок это означало бы, что поездные пути использовало бы меньшее

количество составов, чем это экономически оправдано. Чтобы избежать ситуации, в которой монополисты злоупотребляют своим монополистическим положением, и снабдить их четкими рекомендациями о том, как следует развивать сеть, чтобы адаптироваться к колебаниям спроса на производственные мощности, процедура определения оплаты за пользование инфраструктурой должна регулироваться органами государственной власти, что позволит обеспечить ее рациональное использование. Органы государственной власти должны также удостовериться, что структура схемы тарификации не носит скрытого дискриминационного характера по отношению к тем или иным группам железнодорожных предприятий, например, к небольшим предприятиям или к новичкам в отрасли.

Любая экономически эффективная схема тарификации за пользование инфраструктурой должна основываться на том, чтобы эта плата определялась исходя из социальных маржинальных затрат. Это означает, что с пользователей инфраструктуры должна взиматься та доля общих расходов на инфраструктуру, которую несет система из-за конкретного состава, включая внешние издержки общества (например, загрязнение атмосферы в результате выбросов дизельных двигателей или неприятный звуковой эффект от проходящих составов). Цель в данном случае заключается в том, чтобы обеспечить социально оптимальное использование инфраструктуры. Соответствующие рекомендации, основанные на экономической теории, отображены в Директиве 2001/14, посвященной условиям взимания оплаты. Определение оплаты исходя из маржинальных затрат является обязательным требованием[5]; разработка условий по оплате внешних затрат, связанных с окружающей средой, однако, оставлена на усмотрение государств-членов ЕС.

Главная цель введения в Директиву положений об оплате заключается в том, чтобы обеспечить прозрачность структуры и соблюдение базовых принципов схем тарификации железнодорожной инфраструктуры. В них затрагиваются такие моменты, как возможность возмещения большей доли, чем только маржинальные затраты на инфраструктуру (через так называемые надбавки) или расходы на инвестиционные проекты, а также тарификация, учитывающая относительное ухудшение доступа к некоторым сегментам в периоды перегруженности движения. Однако, в них не содержится подробных рекомендаций, правил и методологий для разработки различных элементов тарификационной схемы. Это обеспечивает государствам-членам Европейского Союза определенную свободу действий при выборе способа выполнения этой задачи. Одной из причин, по которым Директива 2000/14 не углубляется далее в вопросы схем тарификации, является политический переговорный процесс. Государства-члены ЕС могут просто не согласиться на какие-либо дальнейшие шаги по согласованию действий, поскольку имеют довольно разное мнение по вопросам финансирования своих национальных железнодорожных инфраструктур.

Европейская комиссия осознает существование риска, что государства-члены ЕС будут внедрять положения Директивы, связанные с определением оплаты, не согласующимися между сбой способами. Следует признать, что это действительно способно поставить под удар эффективность и конкурентоспособность международных железнодорожных грузоперевозок по сравнению с другими транспортными сферами, например, с грузовыми автоперевозками. В Европе уже и без того существуют значительные расхождения в общих тарифах оплаты за поездо-километр, которая сегодня отражается с помощью коэффициента от 1 до 7. Если же к этому добавятся еще существенные структурные расхождения в параметрах самих схем, будет очень трудно оперативно предоставлять тарифы за пользование инфраструктурами на международных поездных маршрутах. Учитывая все это, Комиссия сделала все возможное, чтобы добиться максимальной сплоченности процесса внедрения положений Директивы, инициировав подробные дискуссии и обмен мнениями между государствами-

членами ЕС, направленные на обеспечение наиболее эффективных практик на уровне регулирующего Комитета, роль которого состоит в координации внедрения Директивы 2001/14. Если низкий уровень согласованности инфраструктуры станет барьером на пути общего развития внутреннего рынка железнодорожных перевозок, Комитет будет вынужден рассмотреть дальнейшие меры законодательного характера. Над разработкой и подготовкой схем тарификации за пользование железнодорожной инфраструктурой активно работали многие государства-члены ЕС. На основе опыта Австрии, Германии, Италии, Португалии, Финляндии, Швеции и Великобритании регулирующий Комитет пришел к выводу о возможности расчета маржинальных затрат, связанных с использованием инфраструктуры, и реализации данного подхода на практическом уровне. Однако, показатели разных стран по маржинальным затратам очень сильно варьируются. Из-за различий в масштабах, определениях, удельных издержках, составляющих общие маржинальные затраты, а также в способах расчета бюджета на хозяйственно-материальное обеспечение инфраструктуры, показатели маржинальных затрат могут варьироваться с коэффициентом от 1 до 20. Несомненно, некоторые из этих расхождений абсолютно оправданы, поскольку удельные производственные издержки, например, затраты на труд, в разных странах разные. Однако эти расхождения, в значительной мере являются результатом различий используемых в разных странах методологий. Таким образом, судя по всему, для дальнейшей согласованности действий желательно разработать базовую методологию.

Пакет директив по железнодорожной инфраструктуре оставляет за ее управляющими определенную свободу действий. Он стимулирует их к использованию рыночных инструментов, таких например, как определение платы за пользование инфраструктурой, с тем, чтобы они могли придерживаться проактивного, ориентированного на рынок подхода (в отличие от чистого администрирования железнодорожных инфраструктур) и таким образом привлекать к своей инфраструктуре железнодорожный транспортный поток. Однако, в настоящее время управляющие инфраструктурой столкнулись с настоящей дилеммой. Дело в том, что их свобода действий при выборе такого подхода очень ограничена. Фактически, национальные правительства часто изменяют свою политику поддержки управляющих железнодорожной инфраструктурой в зависимости от общегосударственного финансового положения страны. Очевидно, что отсутствие стабильного механизма финансирования, благодаря которому управляющие железнодорожной инфраструктурой могли бы гарантировать эффективное и рентабельное использование сети и сделать попытку выполнить потребности железнодорожных предприятий в будущем, является острой проблемой. Возможно, Комиссии придется активно стимулировать государства-члены ЕС к разработке стабильных механизмов финансирования их управляющих железнодорожной инфраструктурой, например, путем заключения контрактных соглашений между государством и управляющими в соответствии со статьей 6(3) Директивы 2001/14.

Недискриминационный доступ к обслуживающим объектам

Когда железнодорожное предприятие занимается транспортными перевозками, ему необходим доступ к ряду соответствующих обслуживающих объектов, таких как цепные подвески, заправочные станции, грузовые терминалы, а также ремонтные помещения и оборудование. Многие из этих объектов являются собственностью и/или эксплуатируются железнодорожными предприятиями. И эти предприятия не всегда приветствуют использование своих объектов конкурентами,- особенно если они и без того используются очень активно или на полную мощность,- и вследствие своей, по сути, квази-монополитстической позиции не видят никаких причин для того, чтобы разрешать использование своих объектов

другим предприятиям по разумной цене. При отсутствии права предприятий на недискриминационный доступ к объектам и услугам право на доступ к сети, предоставляемое в соответствии с Директивами 91/440 и 2001/12, теряет значительную долю своей ценности. По этой причине в статьях 5 и 7 Директивы 2001/14 сформулированы условия доступа и требования к тарификации за использование обслуживающих объектов. В этих статьях перечислены четыре типа факторов: доступ к рельсовому пути, использование обслуживающих объектов, предложение услуг обслуживающими объектами и закупка расходных материалов. По всем этим факторам разработаны более или менее четкие правила, нацеленные на обеспечение баланса между защитой железнодорожного предприятия, желающего получить доступ к объектам на справедливых условиях, и интересов владельца объекта путем гарантии жизнеспособности его предприятия. В любом случае в каждом государстве-члене ЕС должны быть созданы регулирующие органы, обеспечивающие недикскриминационные условия доступа к обслуживающим объектам и справедливые цены на их услуги, не наносящие вреда справедливой конкуренции.

Будущий опыт покажет, не следует ли для обеспечения недискриминационного доступа выделить обслуживающие объекты из структуры железнодорожных предприятий. Кроме того, когда начнутся активные перевозки по принципу "открытого доступа", встанет еще один очень серьезный вопрос: не существует ли потребность в более четких правилах для управления оплатой, взимаемой за использование объектов и услуг, и для регулирования распределения временных периодов их использования?

Распределение мощностей железнодорожной инфраструктуры

Одной из базовых составляющих конкурентоспособности в сфере железнодорожных перевозок является высокое качество поездного маршрута. По этой причине регулирующий механизм должен гарантировать, что любая потенциальная дискриминация против железнодорожных предприятий, стремящихся получить именно такой поездной маршрут, сведена к минимуму. Процесс распределения маршрутов и лежащие в его основе принципы должны быть прозрачными и справедливыми. Они должны в пропорциональной степени учитывать интересы всех задействованных сторон. С практической точки зрения это означает невозможность ситуации, когда в запросе на предоставление мощности отказывается на том основании, что свободных мощностей нет, поскольку уже действующее предприятие зарезервировало все наиболее привлекательные поездные маршруты. Положения, изложенные в Директиве 2001/14, упраздняют эти так называемые "права старшинства", поскольку любой поездной маршрут отныне будет предоставляться заявителю максимум на срок действия одного расписания.

Однако, железнодорожным предприятиям, которые на протяжении многих лет инвестировали средства в перевозки, например, в общественные пассажирские перевозки, возможно, потребуется заключать рамочное соглашение с управляющим железнодорожной инфраструктурой, которое будет гарантировать им право на использование определенного объема мощностей, необходимого для обслуживания потребителей, в течение срока действия более чем одного расписания. В таких рамочных соглашениях не указываются конкретные поездные маршруты; они резервируют определенные объемы мощностей на более общей основе с целью удовлетворения разумных коммерческих потребностей заявителя. В принципе, такие рамочные соглашения должны заключаться сроком на пять лет с возможностью продления данного срока в конкретных ситуациях, когда это оправдано коммерческими контрактами или специализированными инвестициями. Такие рамочные соглашения должны иметь право заключить любые другие законные пользователи железнодорожной инфраструктуры.

Для обеспечения недискриминационного характера взаимоотношений между железнодорожными предприятиями и управляющими железнодорожной инфраструктурой в этой области необходима высокая степень прозрачности. Один из способов добиться этого заключается в обеспечении прозрачных отношений правового характера, например, прибегнуть к помощи стандартных юридических документов, которые могут быть адаптированы в соответствии с конкретными потребностями сторон, но базовые характеристики которых не содержат никаких "сюрпризов". В данное время юридическая группа UIC занимается подготовкой текста для стандартного рамочного соглашения и для стандартного контракта на право доступа к рельсовому пути[6]. Европейская комиссия намерена обсудить вопрос стандартных контрактов на право доступа к рельсовому пути со всеми заинтересованными сторонами во время симпозиума, намеченного на конец 2002 года.

Характерной чертой нового процесса распределения мощностей является то, что в принципе международные поездные маршруты определяются до того, как распределяются национальные[7]. Это призвано стимулировать развитие международных перевозок. В настоящее время качество международных поездных маршрутов оставляет желать лучшего. С целью повышения качества международных железнодорожных грузоперевозок, которые являются особо приоритетными направлениями транспортной политики в Европе, отныне первенство будет отдаваться распределению международных маршрутов.

Однако, следует отметить, что качество международных железнодорожных (грузо)перевозок зависит и от других факторов, например, от так называемых приоритетных критериев, которые используются при распределении мощностей. Согласно существующей сегодня практике, пассажирским перевозкам, как правило, придается приоритет при распределении поездных маршрутов и в вопросах ежедневного регулирования транспортного потока. Такое положение, несомненно, оказывает негативное влияние на показатели эффективности железнодорожных грузоперевозок. Условия, при которых такие приоритетные критерии будут использоваться в будущем, определены весьма четко и жестко. Так, в Директиве 2001/14 оговаривается, что они могут применяться только в том случае, если та или иная инфраструктура была объявлена перегруженной. В такой ситуации управляющий железнодорожной инфраструктурой должен будет провести анализ мощностей и на его основе разработать план по их совершенствованию, нацеленный на уничтожение перегрузки инфраструктуры. Следовательно, как мы видим, приоритетные критерии в будущем могут быть использованы далеко не во всех ситуациях.

Кроме того, без какого-либо аналитического обоснования не должны иметь приоритета пассажирские железнодорожные перевозки, поскольку прежде всего необходимо учитывать социальную важность тех или иных перевозок. Следовательно, необходимо с должным вниманием взвесить и оценить важность железнодорожных грузоперевозок, и особенно международных. Существующая сегодня практика показывает, что приоритетные критерии, используемые разными государствами-членами ЕС, сильно варьируются. Если эти разночтения сохранятся и в будущем, создание международных поездных маршрутов высокого качества, особенно в сфере грузоперевозок, будет чрезвычайно сложной задачей, поскольку в разных национальных сетях будут действовать разные приоритеты. Таким образом, судя по всему, целесообразно было бы обеспечить большую согласованность соответствующих регулирующих правил на общеевропейском уровне. Не менее важно и то, чтобы приоритетные критерии не носили дискриминационного характера и не обеспечивали каких-либо преимуществ железнодорожным предприятиям исходя из их типа либо размера.

До сих пор Директива 2001/14 зарекомендовала себя как гибкий, развивающийся документ, способный учесть интересы разных участников рынка. По просьбе управляющих

железнодорожной инфраструктурой Европейская комиссия представила регулирующему Комитету, осуществляющему надзор за процессом, предложение об изменении приложения III еще до того, как Директива была введена в национальные законодательства. 2 июля 2002 года Комитет выразил согласие на изменение даты перехода на международное расписание, которое обычно проводилось в последнюю субботу мая. Отныне оно должно иметь место во вторую субботу декабря. Данное изменение вступает в силу с момента опубликования данного решения Европейской комиссии.

Международное сотрудничество управляющих железнодорожной инфраструктурой

Начиная с 15 марта 2003 года, управляющие железнодорожной инфраструктурой призваны играть важнейшую роль в обеспечении эффективности и координации международных железнодорожных грузоперевозок. Поскольку они несут ответственность за ряд жизненно важных функций на рынке железнодорожных перевозок, их сотрудничество является необходимым условием для повышения эффективности международного потока железнодорожного транспорта. Например, они должны тесно сотрудничать в сфере определения платы за использование инфраструктуры и в области распределения поездных маршрутов на международном уровне с целью повышения рентабельности использования составов, пересекающих более чем одну железнодорожную сеть.

В данной сфере Европейская комиссия оставила сектору железнодорожных перевозок довольно широкую свободу действий. Так, например, юридическая группа UIC разработала платформу, на основе которой управляющие инфраструктурой как интегрированных, так и независимых железнодорожных предприятий объединяются в систему для коммерческого сотрудничества под общим названием "Железнодорожная сеть Европы". Цель этой общей структуры заключается в том, чтобы облегчить железнодорожным предприятиям их работу на международном уровне, сделав доступными для них объекты, работающие по принципу "одного окна". Это означает, что клиент может обратиться к одному из управляющих железнодорожной инфраструктурой Европы, подать ему заявку на какой-либо международный поездной маршрут и получить полную информацию о тарифах. Идея заключается в том, что управляющий инфраструктурой использует для составления международного поездного маршрута общую вспомогательную систему "Железнодорожная сеть Европы" и предлагает клиенту цены за использование маршрута в целом, которые определяются совместно с другими управляющими. Эта задача управляющих довольно сложна; достаточно упомянуть, например, что из-за использования совершенно разных по структуре схем тарификации за пользование инфраструктурой в разных странах оперативно представить надежные цены за весь маршрут очень трудно. Кроме того, управляющий транспортным коридором должен будет внимательно наблюдать за работой железнодорожного предприятия, следить за качеством и принимать меры по устранению проблем, возникающих на маршрутах, за которые он отвечает. Ожидается, что управляющие железнодорожной инфраструктурой достигнут формального соглашения по основным вопросам их сотрудничества осенью этого года.

На сегодняшний день планирование международных поездных маршрутов и координация процесса составления международных расписаний управляющими инфраструктурой ведется Форумом "Европейский железнодорожный транспорт" (FTE). Эта организация, созданная в 1997 году, представляет собой рамочную организацию, не имеющую юридического статуса, членами которой являются управляющие инфраструктурой и железнодорожные предприятия из 35 европейских стран - от Португалии до России и от Турции до Скандинавии.

Железнодорожное предприятие может заказать международный поездной маршрут одному управляющему инфраструктурой, который передаст заявку FTE для дальнейшего планиро-

вания и координации. Данный процесс состоит из годового цикла, включающего четыре этапа планирования и три съезда. Однако, по завершению этого координационного процесса международный поездной маршрут будет распределен еще не на общеевропейском уровне, а только по соответствующим национальным управляющим инфраструктурой. Чтобы иметь возможность предложить клиентам продукты высокого качества, управляющие, как правило, предварительно составляют каталоги маршрутов для грузоперевозок по наиболее важным международным транспортным коридорам. Эти маршруты напрямую согласовываются между управляющими инфраструктурой, принимающими при этом на себя весь коммерческий риск, связанный с такими решениями.

Кооперация управляющих инфраструктурой на уровне FTE еще нуждается в совершенствовании по крайней мере по двум критериям, в частности, в отношении эффективности и прозрачности. Упрощение и ускорение координационного процесса в целом позволит управляющим предоставлять информацию и принимать решения в отношении запросов клиентов намного более оперативно. На сегодня весь этот сложный процесс выполняется вручную, без использования компьютерной техники. Следовательно, очевидно, что для повышения эффективности координационного процесса необходимо создать инструменты, основанные на современном программном обеспечении. Коммерческая координация перевозок, которые будут осуществляться железнодорожными предприятиями, входящими в FTE, предшествующая официальным координационным циклам (Управление маршрутами), не должна приводить к фактически упреждающему резервированию поездных маршрутов. Тот факт, что некоторые управляющие инфраструктурой являются неотъемлемой частью национальных железнодорожных предприятий, может привести к ситуации, делающей возможным тайный сговор. В результате возникает риск несправедливого отношения к заявкам независимых железнодорожных предприятий. Следовательно, очевидно, что для обеспечения недискриминационной политики в этой сфере чрезвычайно важную роль играет прозрачность и четкое разграничение функций управляющих инфраструктурой и предприятий, предоставляющих услуги по железнодорожным перевозкам.

Чтобы обеспечить четкое функционирование институциональных механизмов для международных грузоперевозок после 15 марта 2003 года необходимо, чтобы управляющие инфраструктурой активно сотрудничали на международном уровне. Европейская комиссия обратилась к государствам-членам ЕС с настоятельной просьбой, чтобы их управляющие совместно представили свои окончательные механизмы кооперации осенью 2002 года. При необходимости, с целью обеспечения эффективного сотрудничества управляющих железнодорожной инфраструктурой, к решению этой задачи следует подключить национальные регулирующие органы.

Регулирующие органы

Концепция такого регулирующего органа представлена в Пакете директив по железнодорожной инфраструктуре. Цель этого органа заключается в том, чтобы обеспечить железнодорожные предприятия защитой от антиконкурентных практик, которые могут стать барьером при их выходе на рынок железнодорожных перевозок. Еще одна его цель состоит в наблюдении за конкуренцией на этом рынке и в принятии мер, необходимых для исправления любых нежелательных направлений его развития.

Данный регулирующий орган должен быть независимым от операторов, действующих на рынке, например, от управляющих инфраструктурой и железнодорожных предприятий. Железнодорожные предприятия должны иметь возможность выступать с апелляцией против любого решения, касающегося их выхода на рынок железнодорожных перевозок. Все решения

относительно заявлений о состоянии и политике железнодорожной сети, распределения мощностей, определения платы за пользование инфраструктурой и сертификатов безопасности в Директиве обговариваются четко и полно. В таких случаях регулирующий орган должен оценить, не является ли принятое решение дискриминационным и не идет ли оно вразрез с национальными законодательствами и законодательством Европейского Союза в сфере железнодорожных перевозок. Регулирующий орган должен провести расследование по каждой апелляции и, собрав всю необходимую информацию, в течение двух месяцев принять решение. Управляющий железнодорожной инфраструктурой либо любая другая третья заинтересованная сторона обязан немедленно предоставить всю необходимую информацию. Решения регулирующего органа носят обязательный характер, но могут быть предметом судебного разбирательства.

Регулирующий орган действует не только в ответ на запросы железнодорожных предприятий, требующих его вмешательства путем подачи апелляции. Он также должен играть проактивную роль, стараясь уничтожить все возможные барьеры для выхода компаний на рынок и для обеспечения их недискриминационного доступа. Кроме разрешения конкретных ситуаций регулирующий орган обязан следить за развитием рынка железнодорожных перевозок в целом и особенно - международных железнодорожных грузоперевозок.

Регулирующие органы уже существуют в Великобритании, Германии, Австрии и Португалии. Однако, следует отметить, что не все они наделены всеми полномочиями, необходимыми для выполнения требований, изложенных в Пакете директив по железнодорожной инфраструктуре. Другие страны-члены ЕС намерены ввести такие органы в действие в ближайшее время. Очевидно, что регулирующие органы должны иметь в своем распоряжении административные мощности, достаточные для того, чтобы решать вопросы, связанные с тарификацией и распределением мощностей, конкурентной политикой и безопасностью железнодорожных перевозок. Эти органы также должны тесно сотрудничать на уровне Европейского Союза с целью дальнейшего развития международных железнодорожных перевозок.

Выводы и перспективы

Набор правил, принципов и институциональных соглашений, представленных в Директиве 2001/14, представляет собой только первоначальный шаг, направленный на определение прозрачных и четких условий для использования инфраструктуры железнодорожными предприятиями. Дальнейшее согласование всех этих правил позитивно скажется на развитии международных железнодорожных перевозок и позволит оптимизировать процесс использования инфраструктуры. А это представляет собой краеугольный камень, лежащий в основе стратегии модернизации регулирующего механизма для железнодорожных перевозок в пределах всего Европейского Союза. Это является основой для современных бизнес-стратегий, направленных на повышение конкурентоспособности сектора железнодорожных перевозок. Таким образом, чрезвычайно важно, чтобы все условия и оговорки, изложенные в Пакете директив по железнодорожной инфраструктуре, выполнялись быстро и последовательно. Следует с предельным вниманием отнестись к обеспечению прозрачности процедур и к избежанию любых конфликтов интересов при изменении структуры организаций. И в ближайшие месяцы основную тяжесть выполнения этой задачи должны взять на себя государства-члены ЕС совместно с их управляющими железнодорожной инфраструктурой.

Однако, регулирующие механизмы на данный момент разработаны еще не до конца. Эффективность их функционирования будет отслеживаться с помощью Плана контроля рынка железнодорожных перевозок, предназначенного для проведения анализа и наблюдения

за развитием этого рынка. При необходимости, основываясь на опыте развития событий с марта 2003 года, Комиссия может внести дальнейшие предложения. Уже сегодня мы можем указать ряд областей, в отношении которых можно было бы рассмотреть возможность расширения регулирующего механизма. Согласно существующим ныне правилам ЕС заявки на использование мощностей железнодорожной инфраструктуры могут подавать только железнодорожные предприятия, за исключением некоторых стран, например, Швеции, национальное законодательство которых позволяет делать это более широкой группе "доверенных просителей". Если открытие рынка не приведет к повышению качества международных железнодорожных грузоперевозок, это станет свидетельством в пользу необходимости усиления роли клиентов в отношении железнодорожных предприятий, чего можно достичь, обеспечив их возможностью более непосредственно влиять на выбор поездного маршрута.

Введение правил определения платы за пользование инфраструктурой может привести к тому, что страны-члены ЕС будут использовать очень разные схемы тарификации. Это, несомненно, негативно скажется на условиях конкуренции и на эффективности организации международных железнодорожных грузоперевозок. Следовательно, очевидно, что в этой сфере желательно дальнейшее согласование действий, например, методологий, используемых для расчета элементов затрат на инфраструктуру.

Разработка методологии для Рамочной директивы по тарификации транспортной инфраструктуры, над которой в настоящее время работает Комиссия, может привести к тому, что некоторые элементы тарификации транспортной инфраструктуры, например, калькуляция затрат, связанных с негативным влиянием на окружающую среду, станут обязательными, учитывая будущее состояние других транспортных секторов. Выполнить это требование можно путем составления новых директив по секториальной тарификации железнодорожного транспорта, либо путем изменения существующих, например, как в случае с Директивой 2001/14/ЕС, которую Комиссия намерена представить на более позднем этапе.

Примечания

1. Статья впервые была опубликована в октябрьском выпуске "Rail International", 2000.
2. За взгляды, высказанные в данном документе, несет ответственность исключительно автор.
3. См. статью 6(3) Директивы 2001/12 и статьи 4(2) и 14(2) Директивы 2001/14.
4. Рассматриваются соответственно в статье 17 Директивы 2001/14 и статье 10(5) Директивы 2001/12.
5. Читатель не найдет в Директиве 2001/14 термина "маржинальные затраты", которого составители избегали намеренно из педагогических соображений. В статье 7(3) говорится о "…плате, …которая будет устанавливаться, исходя из затрат, являющихся прямым следствием железнодорожных перевозок".
6. Рассматриваются соответственно в статье 17 Директивы 2001/14 и статье 10(5) Директивы 2001/12.
7. См приложение III к Директиве 2001/14, пункт 4.

OECD PUBLICATIONS, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(75 2004 04 8 P) ISBN 92-821-2313-8 – No. 53630 2004

Composition cyrillique : Diakom 92100 Sèvres