

Совершенствование государственного тарифного регулирования на железнодорожном транспорте



А.Н. СИНЕВ, зам. начальника Управления регулирования транспорта ФСТ России

Реализация третьего этапа структурной реформы железнодорожного транспорта требует решения важных целевых задач совершенствования государственного тарифного регулирования.

Первоочередными из таких задач являются следующие:

- формирование системы государственного регулирования и методологии ценообразования на железнодорожном транспорте, способствующей развитию транспортных связей между регионами с целью сохранения и укрепления территориального единства, макроэкономической и социально-экономической стабильности государства;
- реализация тарифной политики, обеспечивающей повышение конкурентоспособности как самих рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта, так и российских товаропроизводителей — потребителей услуг железнодорожного транспорта;
- формирование гибкой модели государственного регулирования рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта, направленной на развитие механизмов саморегулирования, ценовой и технологической конкуренции в потенциально-конкурентных и конкурентных сегментах деятельности железнодорожного транспорта и повышение эффективности функционирования инфраструктуры, соблюдение баланса интересов субъектов естественных монополий на железнодорожном транспорте и потребителей их услуг в естественно-монопольных сег-

ментах деятельности железнодорожного транспорта;

- создание системы государственного регулирования, включая государственное тарифное регулирование, основанной на среднесрочном и долгосрочном прогнозировании динамики естественных процессов в отечественной экономике, на мировых рынках с целью опережающего реагирования на изменяющиеся потребности экономики на макро- и микроуровне;
- формирование нормативной правовой основы государственного регулирования, ориентированной на комплексный подход к регулированию рынков услуг железнодорожного транспорта и рынков услуг других системообразующих инфраструктурных комплексов;
- создание условий для инвестиционного развития инфраструктурных секторов экономики и обеспечения высоких темпов экономического развития;
- создание дифференцированной системы государственного тарифного регулирования, адаптированной под различные условия функционирования рынков (естественно-монопольные, переходные (временно-монопольные));
- формирование системы государственного тарифного регулирования, методологии построения тарифов,

способствующей сокращению транспортных издержек в экономике.

При этом необходимо отметить, что при реализации данных задач возникают определенные ограничения системного или ситуационного характера, от преодоления которых в значительной степени зависит эффективность работы в этой области.

Прежде всего, речь идет о том, что совершенствование методологии ценообразования, системы построения тарифов осуществляется в условиях, когда даже на концептуальном уровне остаются не решенными такие вопросы как целесообразность разделения перевозочной деятельности и услуг по использованию инфраструктуры; совершенствование нормативной правовой базы, определяющей основы правового и технологического взаимодействия участников перевозочного процесса в новых условиях функционирования железнодорожного транспорта; целевое состояние естественно-монопольного сегмента деятельности железнодорожного транспорта, в том числе в части состава услуг, оказываемых в данном сегменте.

В данной ситуации и совершенствование методологии формирования тарифов, и разработка методологии раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ фактически основывается на субъективных представлениях исполнителей и представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти о структуре укрупненных видов работ и о распределении затрат по перевозкам и услугам по использованию инфраструктуры.

Простыми словами задачу, стоящую перед регулятором, к примеру, в отношении разработки системы тарифов за услуги по использованию инфраструк-

ФСТ России выступила одним из основных инициаторов разработки целевой модели рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта, которая должна была определить основные концептуальные подходы к процессу дальнейшего реформирования рынка услуг железнодорожного транспорта.

туры (в условиях, когда не определены целевые технологии оказания данных услуг и перечень этих услуг), можно было бы сформулировать так — посчитать цену услуги, которой нет и о которой нет даже единого и согласованного представления.

Вместе с тем, решение данных проблем является задачей межведомственного уровня, и в большей степени относится к выработке государственной политики в области железнодорожного транспорта. Именно поэтому ФСТ России выступила одним из основных инициаторов разработки Целевой модели рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта, которая должна была определить основные концептуальные подходы к процессу дальнейшего реформирования рынка услуг железнодорожного транспорта. Данный документ был разработан и согласован правительственной комиссией по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта, однако фактически предполагает три варианта дальнейшей реализации реформы, оценка последствий которых будет изложена ниже.

Существенным ограничением для выполнения такого принципа государственного тарифного регулирования как соблюдение баланса интересов субъектов естественных монополий в области железнодорожного транспорта и потребителей их услуг является то, что существующий уровень тарифов на перевозки основных (сырьевых, массовых) номенклатур грузов уже не обеспечивает компенсацию экономически обоснованных затрат субъекта регулирования (например, перевозки грузов первого тарифного класса), но одновременно составляет весьма существенную величину в цене продукции, что может приводить к сокращению объемов и географии сбыта. В этих условиях, любое из принимаемых тарифных решений не будет удовлетворять полностью ни одну из заинтересованных сторон транспортного рынка.

Важнейшей задачей в этих условиях является разработка целевых экономических параметров развития определенных отраслей экономики, регионов в среднесрочной и долгосрочной перспективах, включая формализацию требований к уровню тарифной нагрузки в цене продукции, необходимому для наиболее благоприятного развития данных отраслей (регионов). Данная задача также носит межведомственный ха-



актер, но от ее решения зависит системность совершенствования государственного тарифного регулирования в целом и реализации гибкой тарифной политики в частности.

Не менее важной проблемой является проблема наличия перекрестного субсидирования. Эта проблема в сфере железнодорожного транспорта существует не только в отношении пассажирских и грузовых перевозок, но и в отношении перевозок грузов по видам сообщений, по тарифным классам перевозимых грузов, по грузонапряженным и малодетальным линиям, пассажирским перевозкам в различных категориях поездов и вагонов. В целом, принимая определенные допущения, можно говорить о наличии высокорентабельных и нерентабельных (планово-убыточных) видов деятельности. При этом в ходе реструктуризации ОАО «РЖД» и компании, образующиеся в результате реформирования данного акционерного общества, и так называемые независимые операторские компании (перевозчики), и потенциальные инвесторы естественным образом будут заинтересованы в присутствии именно в высокорентабельных сегментах деятельности.

В этой ситуации, во-первых, становится актуальным риск замещения процесса разделения естественно-монопольных и конкурентных видов деятельности процессом сепарации высокорентабельных и плано-убыточных сегментов; во-вторых, риск роста некомпенсируемых издержек субъектов естественных монополий в области железнодорожного транспорта по выполнению низкорентабельных, убыточных, но социально значимых видов деятельности.

В этой связи, принципиально важной задачей является оценка финансово-экономических последствий дальнейших структурных преобразований.

В первую очередь, речь идет о возможном разделении перевозочной деятельности и услуг по использованию инфраструктуры, которым неизбежно будет сопровождаться процесс создания независимых перевозчиков, в особенности при искусственном стимулировании развития конкуренции в перевозочной деятельности. Данный процесс может вызвать рост прямых и транзакционных издержек в случае дробления единой системы организации перевозочного процесса (как следствие, рост тарифов и транспортной нагрузки на экономику).

Как уже отмечалось выше, реализация Целевой модели рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта в существующем виде предполагает фактически три варианта структурных преобразований на третьем этапе структурной реформы и их влияния на размеры экономических издержек пользователей услугами железнодорожного транспорта.

Первый вариант связан с завершением процесса формирования эффективной конкуренции в сфере организации перевозок, в том числе с использованием собственных поездных формирований, которое предполагает создание двух грузовых компаний на базе ОАО «РЖД» и развитие деятельности независимых операторских компаний. Данный сценарий может привести к росту тарифной нагрузки не более чем на 0,3% к существующему уровню. Такой рост обусловлен незначительным ростом издержек в связи с увеличением порожнего пробега вагонов и либерализацией тарифообразо-



вания на услуги по предоставлению вагонов. Последний фактор будет носить временный характер, так как обусловлен возможным повышением договорных тарифов операторских компаний в тех сегментах, где еще недостаточно сбалансирован спрос и предложение (имеет место фактор дефицита вагонов определенного типа), либо невелика рыночная концентрация (ограниченное число участников рынка). В среднесрочной и долгосрочной перспективе механизмы ценовой конкуренции и улучшение технико-эксплуатационных характеристик вагонного парка с большой долей вероятности приведут к снижению издержек пользователей услугами железнодорожного транспорта.

При реализации второго варианта помимо развития конкуренции компаний-операторов будет приниматься меры для создания и развития деятельности независимых перевозчиков и связанного с этим разделением перевозочной деятельности и управления инфраструктурой железнодорожного транспорта общего пользования. Данный процесс будет сопряжен с ростом издержек по следующим причинам:

- увеличение доли постоянных затрат ОАО «РЖД» как владельца инфраструктуры при выделении в дочерние общества деятельности по перевозкам грузов (оцениваемые финансовые потери около 77 млрд. рублей в год);
- «концентрация» в ОАО «РЖД» социально значимых перевозок при перераспределении перевозок грузов второго и третьего тарифного класса в конкурентный сегмент (исходя из анализа существующего перекрестного субсидирования в локомотивной (30%) и перевозочной (12%) составляющей) (оцениваемые потери в дохо-

дах в объеме около 46 млрд. рублей в год);

- дробление единой технологии перевозочного процесса (дублирование затрат, потеря эффекта масштаба) (увеличение прямых затрат оценивается в объеме 32 млрд. рублей в год);
- рост порожнего пробега вагонов в условиях сепарации сегментов рынка по признаку «логистической» привлекательности (увеличение расходов в объеме около 12 млрд. рублей в год);
- рост транзакционных издержек, (рост затрат оценивается в 9 млрд. рублей в год).

Таким образом, возможный суммарный рост издержек от разделения перевозочной деятельности и управления инфраструктурой железнодорожного транспорта, который и обусловит рост издержек на железнодорожные перевозки в экономике, оценивается в 176 млрд. рублей в год.

Третий вариант предполагает помимо разделения инфраструктуры и перевозочной деятельности разделение услуг локомотивной тяги и перевозок. Несмотря на технологическую невозможность и правовую необоснованность реализации данного варианта, дополнительные издержки по организации перевозочного процесса в данных условиях будут связаны как с увеличением транзакционных затрат от дробления единой технологии, так и с либерализацией тарифообразования на услуги локомотивной тяги, что в условиях низкой концентрации данного вида услуг приведет к росту издержек пользователей услугами железнодорожного транспорта еще на 27 млрд. рублей в год дополнительно к росту издержек по второму варианту.

В этой связи представляется целесообразным на третьем этапе структур-

ной реформы принятие мер по завершению формирования конкуренции в тех сегментах, где реализация риска роста издержек минимальна, то есть в сфере организации перевозок с использованием собственного подвижного состава (вагонов и локомотивов).

Реализация сценариев, предполагающих дробление естественно-монопольных сегментов, включая железнодорожные перевозки и услуги локомотивной тяги, потребует изыскания резервов для компенсации системного роста затрат, связанных с постоянным субсидированием железнодорожного транспорта, либо с необходимостью существенного увеличения тарифов, что не отвечает целям и задачам структурной реформы и экономическим интересам государства.

Для предотвращения риска сепарации рентабельных и планоубыточных сегментов деятельности, безотносительно их отношению к естественно-монопольным и потенциально-конкурентным видам деятельности, необходимо в первую очередь формализовать целевое состояние естественно-монопольного сегмента деятельности. В этой связи, необходимо определить «единую систему координат», сформулировать единый понятийный аппарат, в частности, для одинакового понимания естественно-монопольного, конкурентного, переходного состояния рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта.

Естественно-монопольное состояние рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта — состояние рынка, характеризующееся хотя бы одним из нижеперечисленных признаков:

- удовлетворение спроса потребителей на определенные услуги эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей функционирования производственных комплексов железнодорожного транспорта (в связи с существенным снижением издержек на оказание услуг по мере увеличения объема);
- транспортные услуги железнодорожного транспорта не могут быть заменены услугами других видов транспорта, в связи с чем спрос на данные услуги в меньшей степени зависит от изменения тарифов, сборов, плат на эти услуги;
- оказание услуг осуществляется с исключительным или преимущественным использованием системообразую-

щих инфраструктурных комплексов, технические и технологические особенности функционирования которых не предполагают возможности отделения одних технологических и бизнес-процессов от других взаимосвязанных с ними технологических и бизнес-процессов.

Переходное состояние рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта — состояние рынков, находящихся в стадии структурного реформирования, возможность либерализации которых не ограничивается техническими и технологическими факторами, функционирование которых в условиях саморегулирования эффективнее в силу потенциального наличия механизмов ценовой и технологической конкуренции, стимулирующей сокращение издержек на оказание услуг при повышении их качества, но при котором данные услуги продолжают в течение определенного временного периода оказываться субъектами естественных монополий в условиях исключительного или существенного доминирования на рынке, и (или) существуют высокие технологические и экономические барьеры входа на рынок данных транспортных услуг потенциальных конкурентов.

Конкурентное состояние рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта — состояние рынков, на которых в пределах географических границ одних и тех же товарных рынков функционируют несколько субъектов, оказывающих взаимозаменяемые услуги, и на которых достигнут уровень саморегулирования, достаточный для эффективного развития механизмов ценовой и технологической конкуренции данных субъектов рынка, стимулирующих сокращение издержек на оказание услуг при повышении их качества.

Структура укрупненных видов работ и услуг, которые в целевом состоянии будут относиться к естественно-монопольному или конкурентному сегментам рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта, может выглядеть следующим образом.

Естественно-монопольные сегменты рынка:

- оказание услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, включая управление перевозочным процессом, при отсутствии в пределах географических границ одного товарного рынка конкуренции с другими видами транспорта и другими владельцами

инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- перевозка железнодорожным транспортом общего пользования грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа (включая услуги локомотивной тяги) на условиях публичного договора в пределах всей сети железных дорог Российской Федерации.

Конкурентные сегменты рынка:

- перевозки железнодорожным транспортом общего пользования грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа (включая услуги локомотивной тяги) на условиях публичного договора в пределах определенных сегментов рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта (ограниченной лицензионной территории);

- предоставление вагонов, локомотивов, моторвагонного подвижного состава для грузовых и пассажирских перевозок железнодорожным транспортом общего пользования и в пользование;

- дополнительные работы и услуги, связанные с перевозкой грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом общего пользования, которые исходя из условий выполнения (оказания) таких работ (услуг) могут выполнять перевозчики в отдельных сегментах рынка, транспортно-экспедиционные компании, грузоотправители, грузополучатели;

- оказание услуг по предоставлению железнодорожных путей необщего пользования, принадлежащих организации на праве собственности или ином вещном праве;

- погрузочно-разгрузочная деятельность на железнодорожных путях общего и необщего пользования;

- все виды деповского ремонта вагонов, локомотивов, другого передвижного оборудования на железнодорожном ходу;

- транспортно-экспедиционные и логистические услуги;

- клиринговые услуги;

- услуги терминальных комплексов;

- постоянное сопровождение и охрана грузов в пути следования и на железнодорожных станциях;

- прочие виды работ (услуг), не относящиеся к естественно-монопольному сегменту.

Государственное регулирование в естественно-монопольном сегменте рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта должно быть направлено на:

- минимизацию отрицательных последствий на макро- и микроуровне, связанных с функционированием рынка услуг железнодорожного транспорта в состоянии естественной монополии (экстенсивность развития, технологическая ригидность, рост издержек) при соблюдении баланса интересов субъектов естественных монополий на железнодорожном транспорте и потребителей их услуг;

- поэтапный переход от политики установления тарифов, учитывающей исключительно фактор ограничения роста тарифов на железнодорожные перевозки с целью сдерживания инфляционных процессов в экономике, к системной политике обеспечения опережающего развития инфраструктуры и перевозочных средств железнодорожного транспорта по отношению к потребностям экономики;

- разработку и реализацию механизмов участия государства в реализации инвестиционных проектов, направленных на инфраструктурное обеспечение потребностей экономики страны и совершенствование тарифов в комплексе с механизмами государственной поддержки железнодорожного транспорта;

- применение взвешенного подхода к сохранению (сокращению, ликвидации) методов перекрестного субсидирования планово-убыточных, но социально значимых видов деятельности за счет общего финансово-экономического результата деятельности субъектов естественных монополий исходя из объективной оценки структуры экономической деятельности субъектов регулирования и возможностей государственного субсидирования;

- стимулирование сокращения издержек субъектов естественных монополий, в том числе за счет участия регулятора в процедуре планирования инвестиций и повышения оптимальности планирования инвестиций на основе долгосрочного прогнозирования макроэкономических тенденций и оценки мультипликативного эффекта от реализации инвестиционных проектов по различным вариантам технических и технологических решений.

Государственное регулирование в конкурентном сегменте рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта должно быть направлено на поддержание и развитие механизмов ценовой и технологической конкуренции, стимулирующих сокращение издержек на оказание услуг при повышении их качества в условиях либерализации.

Государственное регулирование во временно-монопольном сегменте рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта должно быть направлено на снижение экономических барьеров входа на данные рынки потенциальных конкурентов и повышение их заинтересованности в инвестициях в развитие собственной деятельности на данных рынках.

Основными механизмами государственного регулирования в естественно-монопольном сегменте рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта могут являться:

- установление фиксированных тарифов, предельного уровня тарифов;
- регулирование недискриминационного доступа;
- контроль и надзор;
- досудебное урегулирование споров;
- ведение реестра регулируемых сегментов естественно-монопольных рынков, субъектов естественных монополий, работ (услуг), относящихся к сфере естественной монополии;
- определение стандартов раскрытия информации для пользователей.

В конкурентном сегменте рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта должны применяться такие основные механизмы государственного регулирования как:

- регулирование поведенческих условий деятельности субъектов рынка (антимонопольное регулирование);
- поддержание и развитие условий для эффективного саморегулирования рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта в условиях ценовой и технологической конкуренции.

Основными механизмами государственного регулирования в переходном состоянии могут быть:

- установление предельного уровня тарифов;
- регулирование нормативной рентабельности;
- применение косвенных методов регулирования (минимально необходимых объемов оказания услуг, соотношение стандартов услуг, определение перечня потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию);
- ведение реестра регулируемых временно-монопольных сегментов рынков.

С целью реализации вышеуказанных принципов и механизмов государ-

ВАЖНЕЙШЕЙ ЗАДАЧЕЙ ЯВЛЯЕТСЯ РАЗРАБОТКА ЦЕЛЕВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПАРАМЕТРОВ РАЗВИТИЯ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ, РЕГИОНОВ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ И ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВАХ, ВКЛЮЧАЯ ФОРМАЛИЗАЦИЮ ТРЕБОВАНИЙ К УРОВНЮ ТАРИФНОЙ НАГРУЗКИ В ЦЕНЕ ПРОДУКЦИИ, НЕОБХОДИМОМУ ДЛЯ НАИБОЛЕЕ БЛАГОПРИЯТНОГО РАЗВИТИЯ ДАННЫХ ОТРАСЛЕЙ (РЕГИОНОВ).

ственного тарифного регулирования необходимо решение следующих задач.

А. В области нормативного правового и институционального обеспечения совершенствования государственного тарифного регулирования на железнодорожном транспорте:

- систематизация существующего законодательства, методологии государственного тарифного регулирования в зависимости от состояния рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта;
- нормативное правовое и методологическое обеспечение механизма государственного регулирования в переходный период;
- институционализация и формализация отношений субъектов естественных монополий, других участников рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта и потребителей товаров, работ (услуг) на товарном рынке с целью применения методов поведенческого регулирования в увязке с методами тарифного регулирования;
- институциональное обеспечение комплексности регулирования рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта.

Б. В области методологического обеспечения совершенствования государственного тарифного регулирования на железнодорожном транспорте:

- расширение спектра применяемых методов прямого тарифного регулирования в естественно-монопольных сегментах деятельности железнодорожного транспорта;
- определение и применение методов косвенного регулирования во временно-монопольных сегментах деятельности железнодорожного транспорта;
- внедрение автоматизированных систем имитационного моделирования при прогнозе финансово-экономических результатов деятельности субъектов регулирования и потребителей их услуг в зависимости от принятия тех или иных решений регулятора, а также при пофакторном ана-

лизе результатов деятельности субъекта регулирования в отчетном периоде;

- внедрение автоматизированных систем имитационного моделирования и определения параметров мультипликативного финансово-экономического эффекта по вариантам реализации инвестиционных проектов при расчете потребных инвестиций в ходе определения нормативного уровня рентабельности деятельности субъекта регулирования;
- разработка и внедрение системы анализа и мониторинга основных параметров рынков транспортных услуг железнодорожного транспорта, характеризующих состояние данных рынков (естественно-монопольное, временно-монопольное, конкурентное);
- внедрение практики изменения методологии формирования тарифов и принятия тарифных решений, основанных на результатах среднесрочного и долгосрочного прогнозирования динамики естественных процессов в отечественной экономике, на мировых рынках;
- совершенствование системы тарифов на грузовые железнодорожные перевозки, соответствующей текущему и перспективному состоянию рынка посредством выделения в тарифах на перевозки инфраструктурной, вагонной, перевозочной и терминальной составляющих;
- совершенствование системы тарифов на пассажирские железнодорожные перевозки, в целях реализации программы структурной реформы на железнодорожном транспорте и адаптации тарифной политики к условиям реформирования железнодорожного транспорта.

Перечисленные задачи имеют долгосрочные перспективы реализации, но от их решения напрямую зависит эффективность совершенствования государственного тарифного регулирования в области железнодорожного транспорта.