

# Итоги структурной реформы на железнодорожном транспорте и риски дальнейших преобразований: аналитический обзор

В. Б. САВЧУК, руководитель департамента исследований железнодорожного транспорта Института проблем естественных монополий



**В статье анализируются итоги и перспективы реформирования железнодорожной отрасли. Предложен ряд мер, позволяющих отрасли достичь максимальной эффективности.**

Подводя итоги реформирования железнодорожной отрасли, следует отметить, что в целом для государства, экономики и общества получены положительные результаты:

- выполнено большинство мероприятий;
- сохранилась устойчивость работы железнодорожного транспорта, безопасность перевозок, гармоничность транспортной системы страны;
- достигнуто снижение транспортной составляющей в цене перевозимых грузов; выросло качество предоставляемых услуг; обеспечена перевозка всех предъявленных грузов;
- привлечены значительные инвестиции в обновление парка грузовых вагонов.

При реализации реформы были четко выявлены проблемы, существующие в отрасли. Во-первых, это недостаток грузовых вагонов под перевозку (лето 2008 г. — недостаток исправных вагонов инвентарного парка под погрузку; 2010 г. — недостаток универсального подвижного состава всех форм собственности). С одной стороны, за период 2003–2008 гг. темпы прироста парка грузовых вагонов (1,22 раза) отстают от темпов прироста грузооборота (1,27 раза). С другой стороны, общая эффективность управления парком грузовых вагонов снижается при росте эффективности использования подвижного состава отдельными операторскими компаниями. Развитие конкуренции в сфере оперирования подвижным составом изменило принцип управления инвентарным парком.

Прежде управление было направлено на достижение наилучших технологических показателей, а сейчас — экономических показателей. В результате такого смещения приоритетов происходит опережающий рост оборота частного грузового вагона (по сравнению с темпами прироста дальности перевозок и скорости движения грузовой отправки), наблюдается рост встречных перемещений однотипных порожних грузовых вагонов и процент порожнего пробега этих вагонов. Имеет место также существенное увеличение простоя вагонов в ожидании прибыльной перевозки.

Во-вторых, проблему составляют ограничения в приеме заявок и эпизодические срывы сроков доставки грузов при перевозках в направлении портов Дальнего Востока. Это вызвано разными причинами. Нет резервов («работа на пределе») портовых перевалочных комплексов: становится все больше «брошенных поездов»; показатель «доля грузов, прибывших без просрочки, в общем количестве доставленных грузов» остается на уровне 90%. Вблизи портов скапливаются частные порожние вагоны, затрудняющие передвижение составов, следующих в/из портов. Нет резервов инфраструктуры по отстоя порожних вагонов в регионах интенсивной погрузки-выгрузки, о чем свидетельствуют возникающие задержания в подводе порожних вагонов на станции погрузки; проблемы с пропуском транзитного грузопотока (пример: Кузбасс, лето 2008 г.). Отмечается старение парка грузовых вагонов. За пределами срока службы находится бо-

лее 120 тыс. грузовых вагонов; доля вагонов с продленным сроком службы превышает 25%. Расширилась практика применения пономерной «привязки» грузовых вагонов к заявкам, что затрудняет корректировку планирования и подвода «временно свободных» порожних вагонов.

В-третьих, необходимо отметить сужение сферы «публичности оказания услуг по перевозке грузов». Общесетевой перевозчик в ряде сегментов перевозит не «грузы», а «вагоны». Согласно законодательству, государством должна регулироваться перевозка грузов. Однако фактически регулируются услуги одной компании — ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»), преимущественно по перевозке частных вагонов. Уменьшается доля инвентарного парка грузовых вагонов, сегодня она составляет менее 40% общего парка; нет цистерн, практически нет рефрижераторных вагонов, цементовозов, минераловозов.

В-четвертых, значительные ценовые колебания на услуги операторских компаний. Трудно прогнозировать стоимость перевозки для пользователей услуг, что вызвано отсутствием превышения предложения над спросом (примеры: 2007 г., лето 2008, 2009, 2010 гг.) и ограниченностью конкуренции между операторскими компаниями вследствие их неоднородности (кэптивные компании, обслуживающие крупных грузовладельцев, средние и небольшие). На практике крупнейшие грузоотправители привлекают несколько операторских компаний и распределяют между ними заказы на классы грузов, направления перевозки и т. д.

В-пятых, сокращение сферы государственного ценового регулирования конечной стоимости услуг по перевозке грузов. Увеличивается доля операторских компаний, услуги которых не регу-



лируются государством. Более 60% перевозок осуществляется в частных вагонах. В отсутствие регулирования вагонной составляющей тарифа неизбежно рыночное ценообразование на перевозку в целом.

В-шестых, недостаточно высокие темпы обновления магистральной инфраструктуры вследствие недостаточного объема инвестиционной программы в хозяйство пути, электрификации и электроснабжения, автоматизации и телемеханики, корпоративной информатизации и связи, гражданских сооружений. Протяженность участков пути с просроченным капитальным ремонтом составляла к 2009 г. около 15% развернутой длины. Протяженность контактной сети со сроком службы более 40 лет сегодня составляет более 45%. За пределами срока службы находится 76% стрелок ЭЦ.

В-седьмых, отставание нормативной базы от темпов преобразований на железнодорожном транспорте приводит к затяжным процедурам согласования законодательных и нормативно-правовых актов в результате роста использования административного ресурса заинтересованными сторонами.

В период дальнейших преобразований грузовладельцам необходимо учитывать риск, что в посткризисный период железнодорожный транспорт окажется неспособен удовлетворить растущий спрос на перевозки вследствие недофинансирования текущего содержания магистральной инфраструктуры и дефицита грузовых вагонов, а кроме того, из-за опережающего рос-

та транспортной нагрузки. Последнее обусловлено повышением издержек в железнодорожной отрасли, вызванным недостаточно эффективным управлением частным парком грузовых вагонов, увеличением доли нерегулируемого государством сектора предоставления вагонов под перевозку; превышением спроса на грузовые вагоны над предложением; изменением тарифной системы.

Для снижения рисков всем заинтересованным сторонам, включая потребителей услуг и транспорта необщего пользования, необходимо прийти к согласию по вопросу постреформенной модели отрасли. После проведения реформы потребитель услуг железных дорог должен ощутить улучшение работы железнодорожного транспорта. Необходима доработка тарифной системы в следующих направлениях:

- введение тарифного коридора на перевозку грузов: верхний предел ограничивает нагрузку на потребителей услуг, нижний — ограничивает недобросовестную конкуренцию между операторами грузовых вагонов, а также позволяет перераспределять грузы на речной транспорт в период навигации;
- унификация тарифов на порожний пробег грузовых вагонов;
- разработка самостоятельного тарифа на услуги инфраструктуры;
- ограничение применения пункта 2.17 Прейскуранта 10-01 к перевозкам грузов собственными поездными формированиями на ограниченные рас-

стояния, поскольку действующая практика внесения платы за инфраструктуру, не покрывая издержек на ее содержание, ведет к убыткам РЖД;

- увеличение дифференциации тарифов на маршрутные и повагонные перевозки;
- индексация тарифов должна быть привязана к реальным затратам РЖД.

Для усовершенствования нормативно-правовой базы необходимо:

- определить статус, права и обязанности операторских компаний в правовой, технологической, тарифной и статистической сферах;
- прийти к согласию и зафиксировать решение вопроса с порожним перемещением грузовых вагонов, систематизацией отстоя порожняка на инфраструктуре транспорта общего пользования;
- прийти к согласию и зафиксировать решение относительно публичности оказания услуг по перевозке;
- обеспечить равные базовые условия (налогообложение, тарифы и др.) функционирования транспорта общего и необщего пользования, в том числе промышленного железнодорожного транспорта;
- поддержать решение вопросов по гармонизации транспортной системы на стыках различных видов транспорта, прежде всего морскими портами;
- систематизировать реализацию единой технической политики на железнодорожном транспорте, включая внедрение в эксплуатацию грузовых вагонов с новыми эксплуатационными характеристиками.

Следует признать целесообразным произведенное в последнее время выделение Второй грузовой компании (ВГК).

В качестве дальнейших преобразований можно рекомендовать:

- обновлять и наращивать парк грузовых вагонов дочерних и зависимых обществ РЖД, для этого корпоративными процедурами необходимо обеспечить существенные инвестиционные программы ПГК и ВГК;

- предусмотреть источники финансирования инвестиционной программы ОАО «РЖД» для развития мощностей инфраструктуры по обработке приватного подвижного состава в местах массовой погрузки-выгрузки; по-видимому, стоит наметить увязку такого путевого развития с соразмерным развитием путей необщего пользования, например, в виде компенсации платы за подключение к магистральной инфраструктуре;

- трактовать собственные поездные формирования (СПФ) как «перевозчиков» с соответствующими правами и обязанностями. В то же время при перевозках на ограниченные расстояния целесообразно сохранить понятие СПФ, существующие упрощенные процедуры и, возможно, тарифы.

Нельзя признать целесообразным искусственное развитие частной магистральной локомотивной тяги, хотя стоит развивать институт собственников локомотивов. Прорекларированные в программе структурной реформы на железнодорожном транспорте принципы «полезности» конкуренции в секторе частной локомотивной тяги не подтверждены экономическими расчетами, анализом технологического взаимодействия и оценкой потенциальных рисков отрасли и экономики в целом.

Железнодорожный транспорт — это единый технологический комплекс с взаимодействием инфраструктуры, локомотивного хозяйства, вагонного хозяйства. Именно магистральные локомотивы обеспечивают пропускные и провозные способности инфраструктуры, ее устойчивое функционирование.

По мнению специалистов Института проблем естественных монополий (ИПЕМ), частные владельцы магистральных локомотивов:

- не могут самостоятельно решить проблемы накопленного недофинансирования обновления тягового подвижного состава, поскольку сфера интересов частных компаний незначительна — перевозка высокодоходных грузов маршрутами;

- не могут использовать более совершенный тяговый подвижной состав, так как для этого необходимо планомерное и одновременное совершенствование инфраструктуры и парка грузовых вагонов.

Если частные инвесторы желают приобретать магистральные локомотивы, имеет смысл развивать институт аренды национальным перевозчиком частных локомотивов. При этом должно быть исключено развитие аренды в ущерб доходам общесетевого перевозчика.

Недопустимо искусственно развивать конкуренцию между перевозчиками за счет РЖД. Развитие института частных перевозчиков приведет, по сути, лишь к перераспределению доходов от национального перевозчика к частным: последние придут, в первую очередь в наиболее высокодоходные перевозки и при этом будут направлять на инвестиции лишь ограниченную часть своей прибыли, что повлечет за собой откачку инвестиционного фонда из от-

расли. Емкость рынка перевозок в денежном исчислении ограничена тарифами, устанавливаемыми государством. Емкость рынка по тоннажу ограничена грузовой базой, зависящей от развития экономики. Таким образом, новых рынков частные перевозчики создать не смогут и будут «отбирать» доходы (прибыль) у ОАО «РЖД», снижая финансовые возможности текущего содержания магистральной инфраструктуры.

Рост эффективности частных перевозчиков по сравнению с ОАО «РЖД» ограничен технологическими границами. Магистральная инфраструктура, как и инфраструктура локомотивного хозяйства, не готова к одновременному функционированию двух и более перевозчиков. Для создания технических возможностей работы нескольких общесетевых перевозчиков необходимо строить новые и развивать существующие сортировочные станции, пропускную способность магистральной инфраструктуры и т. д. Не определен инвестор по созданию резервов инфраструктуры для функционирования нескольких перевозчиков. Издержки новых компаний (с учетом огромных вложений) будут несоизмеримо выше, чем существующего общенационального перевозчика.

Развитие института частных перевозчиков приведет к перераспределению квалифицированных работников из ОАО «РЖД» в частные компании.

Возникновению конкуренции между перевозчиками грузов препятствуют высокие «барьеры» входа на рынок, свойственные любой естественной монополии.

Чтобы создать реальную альтернативу ОАО «РЖД» (перевозчику), то есть отправлять грузы всеми видами отправок от/до любой станции, открытой для грузовой работы, частная компания должна закупить достаточно локомотивов, обзавестись собственными локомотивными депо, создать систему подготовки локомотивных бригад, получить доступ к сортировочным мощностям, создать развитую агентскую сеть по работе с клиентами (аналог нынешних товарных контор) и т. д.

В любом случае должна быть установлена экономически обоснованная плата за услуги инфраструктуры с учетом существующего перекрестного субсидирования между классами грузов, между маршрутными и повагонными отправлениями, с учетом необходимости поддержки определенных отраслей экономики.



Рис. 1. Последствия отделения перевозочной деятельности от инфраструктуры

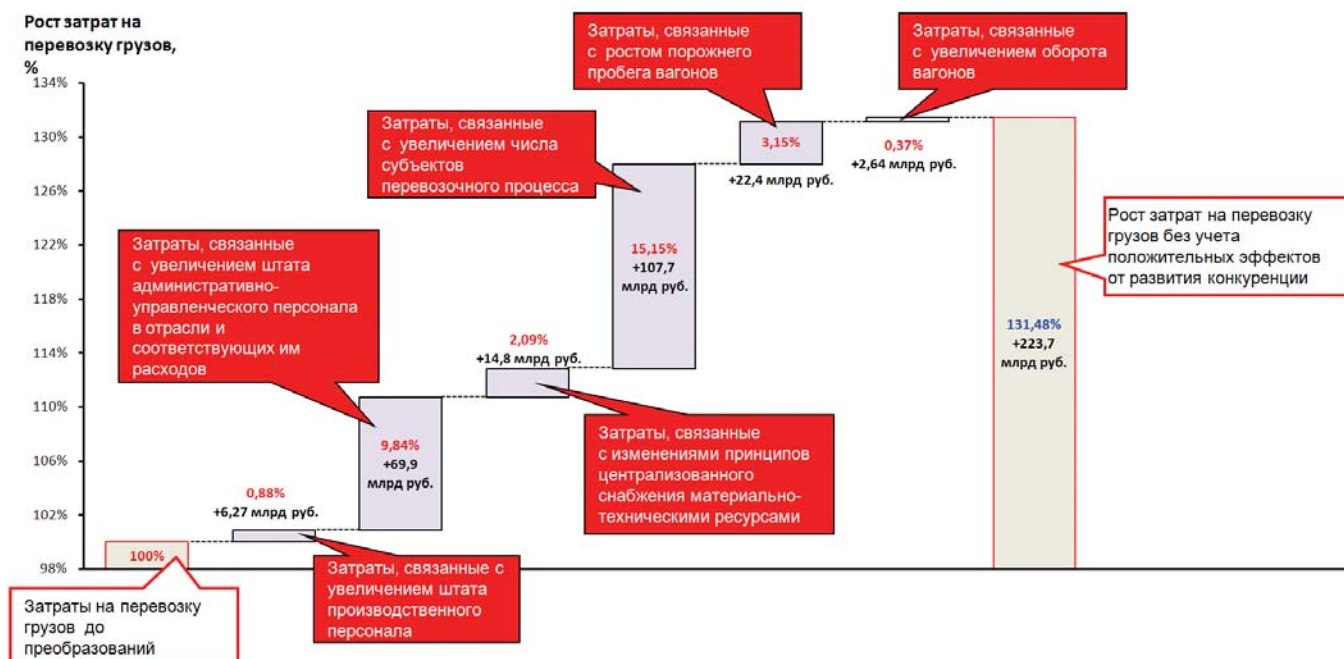


Рис. 2. Суммарный рост затрат на перевозку грузов в результате полного отделения инфраструктуры от перевозок и создания условий для развития конкуренции

Организационное отделение перевозочной деятельности от инфраструктурной необходимо исключительно для достижения конкуренции между перевозчиками (на рынке грузовых перевозок). Но, как отмечалось ранее, развитие такой конкуренции нецелесообразно (см. рис. 1). Чтобы определить, целесообразно ли отделение инфраструктуры от перевозочной деятельности, ИПЕМ были разработаны технологическая модель взаимодействия независимой компании владельца инфраструктуры и перевозчиков; модель регуляторной среды для изменившихся условий; модель изменения затрат в отрасли на перевозки грузов; оценены риски данного мероприятия для грузовладельцев, экономики и государства в целом.

Проведенный анализ технологических, организационных, регуляторных и нормативно-правовых аспектов организационного отделения инфраструктуры от перевозочной деятельности (см. рис. 2) позволяет сделать вывод, что затраты на железнодорожный транспорт вырастут:

- из-за роста числа участников перевозочного процесса (следовательно, роста производственного и управленческого персонала и связанных с этим расходов);
- в результате роста транзакционных издержек (ввиду удлинения производственной цепочки между поставщиком услуги и конечным клиентом — увеличения числа промежуточных звеньев,

каждое из которых должно приносить прибыль своим владельцам);

- вследствие снижения эффективности использования подвижного состава (грузовая база не изменится, но «распылится» между перевозчиками и операторами, при конкуренции на маршруте каждый будет возить поезда меньшей массы и длины, увеличатся порожние пробеги вагонов).

В результате совокупный рост затрат в отрасли при таком отделении составит до 223 млрд руб. При этом риски потери технологической устойчивости и безопасности перевозок высоки:

- негативные последствия неизбежны, в то время как появление позитивных последствий носит вероятностный характер;
- негативные последствия будут ощутимее позитивных даже при развертывании самого оптимистичного сценария.

Конкуренция между вертикально интегрированными компаниями (ВИК) имеет смысл только в условиях высокой плотности железнодорожной сети (чтобы каждая ВИК могла предложить услуги по доставке груза из/до одних и тех же пунктов разными маршрутами). Такая конкуренция характерна в основном для США. Однако следует помнить, что в США:

- протяженность путей в 2,7 раза больше, чем в России, несмотря на существенно меньшую площадь страны;
- густота путей на 1 км<sup>2</sup> в пять раз выше;

- грузооборот в 1,4 раза больше;
- интенсивность использования линий (приведенный грузооборот на 1 км пути) вдвое ниже;

Таким образом, условия для конкуренции между ВИК в США заведомо несопоставимы с российскими.

Даже беглый анализ карты железных дорог России говорит о том, что у нас нет параллельных железных дорог с сопоставимой пропускной и провозной способностью. Помимо этого, себестоимость перевозок на различных параллельных ходах может отличаться в несколько раз. А если учесть доминирование массовых перевозок с месторождений в морские порты, то конкуренция между ВИК в принципе невозможна (к портам нет альтернативного доступа). Приведем возможные подходы к продолжению преобразований:

- расчеты вариантов дальнейших мероприятий реформы;
- оценка рисков для государства, потребителей, железнодорожного транспорта и общества в целом;
- выбор оптимального варианта преобразований, в том числе с публичным обсуждением;
- разработка мероприятий по минимизации рисков.

При этом особое внимание необходимо уделить сохранению технологической устойчивости и безопасности перевозок; состоянию инфраструктурного комплекса и сохранению единой технической политики в отрасли.