



ИПЕМ

Аналитическая записка
к 15-летию структурной реформы на
железнодорожном транспорте Российской
Федерации



**ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ЕСТЕСТВЕННЫХ
МОНОПОЛИЙ**

Май 2016

15 лет назад, 18 мая 2001 года Постановлением Правительства РФ № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» было положено начало преобразованиям железнодорожной отрасли, которые продолжаются и в настоящее время. Главной задачей реформы было повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого экономического пространства страны и общенационального экономического развития.

За 15 лет была проделана колоссальная работа, как федеральными органами исполнительной власти, так и участниками отрасли, благодаря которой:

- улучшилось качество оказываемых услуг при перевозке грузов и пассажиров;
- повысилась транспортная доступность;
- произошло существенное обновление парка локомотивов и вагонов;
- была усовершенствована тарифная система: в перевозках как грузов, так и пассажиров появилась гибкость, способность адаптироваться к рыночным изменениям;
- было принято большое количество отраслевых нормативно-правовых актов, совершенствующих технологию работы железнодорожного транспорта.

Однако многие задачи, поставленные Структурной реформой, были решены частично или вовсе не решены, многие вопросы остаются открытыми даже спустя 15 лет, как, например, перспективы развития конкуренции в перевозочной деятельности, переход к свободному ценообразованию при перевозке грузов и т.д.

ИПЕМ подготовил Доклад о кратких итогах реформирования железнодорожного транспорта и актуальных вопросов, стоящих перед отраслью и требующих решения в ближайшей перспективе.

Первый этап структурной реформы на железнодорожном транспорте РФ (2001-2002 гг.)

Данный этап предусматривал подготовку к созданию открытого акционерного общества «Российские железные дороги» и формирование фундаментальной нормативно-правовой базы для эффективного функционирования отрасли в новых условиях. Кроме того, с целью развития конкуренции в сфере грузовых железнодорожных перевозок планировалось создание условий недискриминационного доступа к инфраструктуре общего пользования для операторов грузовых вагонов. Важной целью первого этапа являлось также разделение на железнодорожном транспорте функций государственного регулирования и хозяйственного управления, а также ослабление государственного регулирования тарифов.

До начала структурной реформы железнодорожный транспорт общего пользования был представлен единственным участником - Министерством путей сообщения (далее - МПС), которое осуществляло деятельность по перевозке грузов и пассажиров, управление инфраструктурой, парками грузовых и пассажирских вагонов и локомотивов. Всего в структуру МПС входило более 2000 предприятий, в том числе не имеющих отношения непосредственно к железнодорожному транспорту (больницы, санатории и т.д.), при этом также функции многих дублировались (например, финансами распоряжались департамент финансов МПС и казначейство МПС).

В таких условиях создание в 2003 году ОАО «РЖД», акционером которого выступила Российская Федерация, было оправдано. Компании перешли функции, связанные с хозяйственной деятельностью МПС, а также большая часть имущества, которое было передано 68 дочерним и зависимым компаниям. Филиалами ОАО «РЖД» стали 16 железных дорог. При этом в рамках ОАО «РЖД» было произведено разделение бухгалтерского учета по видам хозяйственной деятельности.

Функции по нормативно-правовому и тарифному регулированию были переданы в различные ведомства: нормативно-правовое регулирование с 2004 года начало осуществлять Министерство транспорта РФ, а тарифное регулирование в 2001 году было передано в сферу ответственности Федеральной энергетической комиссии (на базе которой в 2004 году была создана Федеральная служба по тарифам), а в 2015 году функции тарифного регулирования отрасли были переданы Федеральной антимонопольной службе (ФАС России).

В сфере пассажирских перевозок была проведена либерализация тарифов на железнодорожные перевозки в дальнем следовании в вагонах «СВ» и купейных вагонах, что было предусмотрено реформой.

Второй этап структурной реформы на железнодорожном транспорте РФ (2003-2005 гг.)

Основным направлением второго этапа реформы было проведение оптимизации структуры управления ОАО «РЖД» путем выделения дочерних и зависимых обществ для осуществления тех видов деятельности, которые напрямую не связаны с перевозочным процессом. В дополнение планировалось продолжить развитие конкурентного сектора услуг: переход к свободному ценообразованию на услуги перевозок, создание условий для приобретения операторами собственных локомотивов. При переходе к третьему этапу доля парка грузовых вагонов, находящихся в собственности независимых грузовых операторских компаний должна была составить не менее 50%.

Положения второго этапа структурной реформы должны были быть реализованы к началу 2006 года и положить начало переходу к третьему этапу. Однако многие задачи, поставленные в 2003 году, не удалось по тем или иным причинам реализовать в поставленные сроки.

Кроме того, парк грузовых вагонов частных независимых компаний составил к окончанию второго этапа реформы около 30% от общего парка принадлежности РФ. Однако были созданы условия для покупки операторами собственных локомотивов, а 02 октября 2007 года был принят Приказ Минтранса РФ «Об утверждении правил перевозок грузов в поездах, сформированных из локомотивов и вагонов, принадлежащих на праве собственности или ином праве грузоотправителям, грузополучателям, иным юридическим и физическим лицам, не являющимся перевозчиками на железнодорожном транспорте». В Прейскурант 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами»¹, принятом в 2003 году, был включён пункт 2.17 «Определение

¹ Утвержден постановлением Федеральной энергетической комиссией Российской Федерации от 17 июня 2003 г. N 47-т/5.

платы за перевозку грузов отпавками в составе поездного формирования, не принадлежащего перевозчику РЖД», регламентирующий тарификацию грузовых перевозок с использованием частной локомотивной тяги. При этом перехода к свободному ценообразованию на услуги по перевозке грузов так и не произошло.

Третий этап структурной реформы на железнодорожном транспорте РФ (2006-2010 гг.)

В рамках данного этапа структурной реформы планировалось продолжать развивать конкуренцию в сфере грузовых перевозок и осуществить переход парка грузовых вагонов в частную собственность в объеме более 60%.

Кроме того, на третьем этапе должна была быть произведена оценка целесообразности и способов организационного отделения инфраструктуры от перевозочной деятельности в рамках ОАО «РЖД», а также возможности создания нескольких конкурирующих между собой вертикально-интегрированных железнодорожных компаний.

В сфере пассажирских перевозок планировалось создание отдельных акционерных обществ, осуществляющих перевозки как в пригородном сообщении, так и в дальнем следовании.

Стоит отметить, что основные задачи на данном этапе были выполнены. Так, работа по созданию пригородных пассажирских компаний была начата в 2006 году, а в настоящее время функционирует 26 таких компаний, в которых присутствует как государственный (Российская Федерация и ее субъекты), так и частный капитал. Выделение пассажирских перевозок в дальнем следовании в ОАО «Федеральная пассажирская компания» произошло в апреле 2010 года, как 100% дочернего общества ОАО «РЖД» (при этом компании также были переданы все пассажирские вагоны ОАО «РЖД»).

Что касается проведения оценки целесообразности отделения инфраструктуры от перевозочной деятельности, а также перспектив развития вертикально-интегрированных компаний, то в 2009 году АНО «ИПЕМ» была выполнена работа по теоретической оценке такого отделения и произведено технологическое и экономическое моделирование разделения холдинга ОАО

«РЖД» на несколько вертикально-интегрированных, не связанных между собой компаний.

Результаты работы показали, что при разделении единого хозяйствующего субъекта на несколько вертикально-интегрированных компаний центральной части России, Сибири и на Дальнем Востоке общий рост расходов в отрасли может составить до 15,4% (105 млрд руб.), а при отделении инфраструктуры от перевозочной деятельности – до 32% по расчетам АНО «ИПЕМ» и до 23% по расчетам Федеральной службы по тарифам². Кроме того, принятие такого решения имеет значительные технологические риски, связанные со снижением координации перевозочного процесса и безопасности движения.

Объем парка грузовых вагонов независимых собственников к 2010 году оценивался примерно в 50%, при этом уже сформировался конкурентный рынок предоставления подвижного состава под перевозку грузов.

Таким образом, в 2010 году истекли сроки третьего заключительного этапа реформирования, но не всё запланированное было реализовано: некоторые реформы не успели реализовать (например, переход к свободному ценообразованию в перевозке грузов, развитие конкуренции в перевозочной деятельности и др.). Учитывая это, Правительством РФ было принято решение о продлении сроков реформирования. Правительственной комиссией по транспорту и связи и Правительством РФ был подготовлен проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384», в котором было признано целесообразным продление до 2015 года Программы структурной реформы железнодорожного транспорта в рамках четвертого этапа.

² Для расчетных условий 2007 г.

Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года (2011-2015 гг.)

В рамках разработанного проекта четвертого этапа реформирования предполагалось совершенствование тарифной политики путем поэтапной унификации 2 и 3-го разделов Прейскуранта 10-01, развитие рыночных механизмов взаимодействия между участниками перевозочного процесса и потребителями услуг, а также развитие института саморегулирования на железнодорожном транспорте. Однако документ так и не вступил в силу.

В 2011 г. Правительственной комиссией по транспорту и связи была принята «Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года» (далее - ЦМР), а также план по её реализации, который регламентировал перечень мероприятий и сроки их выполнения по каждому из направлений реформирования рынка грузовых железнодорожных перевозок.

Главной целью разработки и реализации мероприятий Целевой модели являлось создание условий для устойчивого развития железнодорожного транспорта в соответствии с потребностями экономики страны на основе роста конкурентоспособности отрасли, расширения инвестиционных механизмов и развития рынка железнодорожных транспортных услуг.

Документ предусматривал развитие рынка оперирования грузовым подвижным составом и конкуренции в сфере грузовых железнодорожных перевозок путем создания института локальных перевозчиков с сохранением функции ОАО «РЖД» в качестве общесетевого грузового перевозчика и владельца инфраструктуры. Кроме того, планировалось продолжить совершенствование государственного тарифного регулирования.

Таким образом, несмотря на то, что проект постановления Правительства о продлении Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте не был утверждён, можно считать, что реформа железнодорожного транспорта РФ в период с 2011 по 2015 годы

продолжалась в соответствии с положениями Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года. При этом новый документ предусматривал исключительно реформирование рынка перевозки грузов, не касаясь пассажирских перевозок.

Для обеспечения развития рынка грузовых железнодорожных перевозок, ЦМР были предусмотрено решение следующих задач в период до 2015 года:

1) Развитие рынка оперирования грузовым подвижным составом, направленное на повышение эффективности управления парком грузовых вагонов.

Безусловно, задачу по развитию рынка предоставления грузовых вагонов под перевозку можно считать решенной. В настоящее время на сети железных дорог РФ насчитывается около 1800 компаний, управляющих примерно 1 050 тыс. вагонов. Однако повышения эффективности управления парком грузовых вагонов не произошло: множественность собственников подвижного состава приводит к увеличению операций по сортировке и переработке вагонов, как в пути следования, так и на станциях отправления и назначения. Кроме того, появились проблемы, связанные с отстоем порожнего подвижного состава после выгрузки и встречными порожними вагонопотоками, не существовавшие ранее. Такие явления негативно сказываются на сроках доставки грузов и степени загрузки инфраструктуры общего пользования.

Тем не менее необходимо отметить, что в 2015 году наметился тренд на улучшение технологического взаимодействия между ОАО «РЖД» и другими участниками перевозок. Так, увеличилась средняя скорость (до 341 км/сут.) и надёжность (92,9%) доставки грузов и порожних вагонов. Также в 2015 году наметилась тенденция к сокращению оборота грузового вагона.

2) Создание условий для реализации «пилотных» проектов в сфере перевозочной деятельности по принципу «за маршрут» и «на маршруте».

Данная задача в настоящее время не решена. И, несмотря на то, что к 2015 году было запланировано оценить итоги работы локальных перевозчиков на «пилотных проектах», первые серьёзные шаги по решению данной задачи были сделаны только в 2014 году: 2 апреля 2014 года. Правительство приняло Распоряжение «Об утверждении Плана мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте», предусматривающего подготовку и утверждение программы мероприятий по формированию условий привлечения частных инвестиций в локомотивную тягу, включая вопросы организации работы локальных перевозчиков, а также плана её реализации в 2014-2015 годах.

Также в 2011 году Прейскурант 10-01 был дополнен разделом «Правила применения платы за услуги по использованию инфраструктуры РЖД», устанавливающим тарифы на услуги по использованию инфраструктуры для частных перевозчиков.

3) Совершенствование тарифной политики в отношении грузовых железнодорожных перевозок.

Главная задача адаптации тарифной системы к текущим потребностям экономики и субъектов рынка в рамках ЦМР заключалась в том, чтобы, не изменяя существенным образом нагрузку на грузоотправителей и на экономику страны в целом, определить сбалансированный подход к формированию уровня тарифов, обеспечивающих возможность развития железнодорожного транспорта.

В период с 2011 по 2015 гг. в сфере совершенствования тарифного регулирования железнодорожных перевозок грузов были достигнуты следующие результаты:

- введены в действие тарифы, платы и сборы на услуги железнодорожной инфраструктуры;
- осуществлено выравнивание условий для перевозок во внутригосударственном и международном железнодорожном сообщении;
- произведена унификация тарифа на порожний пробег грузовых вагонов;
- отменены исключительные тарифы на железнодорожном транспорте.

Действующая система тарифного регулирования формировалась в 2003 году и не отражает объективных изменений, произошедших в результате реформирования отрасли железнодорожного транспорта. Так, в результате реформы на железнодорожном транспорте изменились функции ОАО «РЖД», возникли новые субъекты рынка - операторы подвижного состава, изменился характер взаимодействия участников рынка, в том числе владельца инфраструктуры и собственников подвижного состава, что определяет необходимость пересмотра принципов и введения новых инструментов тарифного регулирования.

Также в рамках ЦМР планировалось сокращение перекрёстного субсидирования между классами грузов, однако этого фактически не произошло. Кроме того, в настоящее время это может привести к кризисным явлениям в некоторых отраслях промышленности (например, в добыче угля, щебня, руды и т.д.), что, в текущей экономической ситуации может привести к негативным последствиям для всей экономики страны.

4) Совершенствование нормативно-правовой базы.

В период с 2011 - 2015 гг. совершенствование нормативного правового регулирования происходило несвоевременно по сравнению с изменениями рынка грузовых железнодорожных перевозок. Тем не

менее, в этой сфере был принят ряд поправок в российское законодательство, направленный на уточнение следующих положений:

- порядок перевозки порожнего подвижного состава (предусмотрено право перевозчика на отказ приема порожнего вагона для перевозки при отсутствии согласованной перевозчиком заявки на перевозку груза в вагоне владельца, которому принадлежит предъявляемый к перевозке порожний вагон);
- установление перечня критериев технических и технологических возможностей осуществления перевозки, отсутствие которых является для перевозчика и владельца инфраструктуры основанием отказа от согласования заявки на перевозку грузов;
- введение правил нахождения порожнего подвижного состава на инфраструктуре общего пользования (введение платы за простой порожнего подвижного состава);
- определение правовых основ регулирования деятельности операторов подвижного состава.

Также в ЦМР были обозначены задачи по развитию железнодорожной инфраструктуры общего пользования и созданию механизмов стимулирования инвестиционного развития основных производственных фондов железнодорожного транспорта. Однако большинство из поставленных задач так и не было решено, либо решено только частично.

Краткие итоги реформирования и актуальные вопросы развития железнодорожной отрасли РФ

Таким образом, в 2016 году можно подвести итоги реализации как положений структурной реформы, так и Целевой модели рынка на период до 2015 года. Очевидно, что реформа не была завершена до конца и не все положения и мероприятия были реализованы, что делает целесообразным принятие нового стратегического документа, определяющего направления развития железнодорожного транспорта в ближайшей перспективе.

При этом, в сложившихся кризисных условиях, как для отрасли, так и для экономики в целом, целесообразно, чтобы данный документ был направлен на «наведение порядка» и решение текущих проблем железнодорожного транспорта, а не кардинальные преобразования. Безусловно, в настоящее время очень сложно выработать единую позицию относительно целевого состояния рынка грузовых железнодорожных перевозок, которая устраивала бы всех. С одной стороны, в документе должны быть учтены стратегические интересы государства и отрасли в целом, с другой – бизнес-интересы грузоотправителей и операторов грузовых вагонов. В настоящее время существует ряд принципиальных вопросов, по которым пока не удаётся найти компромисса.

Основным поводом для дискуссий является вопрос либерализации локомотивной тяги (что было предусмотрено и структурной реформой и Целевой моделью до 2015 года). Перевозочный бизнес очень интересен некоторым частным компаниям, однако необходимо понимать, что множественность перевозчиков, действующих на одной инфраструктуре, может повлечь за собой снижение технологической эффективности и уровня координации перевозочного процесса, по аналогии с рынком оперирования грузовыми вагонами. Кроме того, доля рынка грузовых перевозок, привлекательная для частных перевозчиков (в основном это высокодоходные грузы) невелика, при этом для ОАО «РЖД» (как владельца инфраструктуры

и общесетевого перевозчика) потеря таких перевозок может стать критичной. При осуществлении частными перевозчиками 20% грузовых перевозок снижение прибыли ОАО «РЖД» может составить около 70 млрд руб³, что существенно сократит возможности по перекрёстному субсидированию между классами грузов и обновлению основных производственных фондов компании. При этом компенсация финансовых потерь владельца инфраструктуры и общесетевого перевозчика будет возможна либо за счёт грузоотправителей (путем дополнительного увеличения тарифа на величину до 7,5 п.п.), либо за счёт государства и налогоплательщиков (путем выделения дополнительной ежегодной государственной поддержки на постоянной основе). Таким образом, при принятии решения о либерализации локомотивной тяги необходимо учитывать возможные последствия такого шага для всех участников рынка грузовых железнодорожных перевозок и бюджетной системы Российской Федерации.

Другим принципиальным вопросом является возможность консолидации парка грузовых вагонов. В рамках Целевой модели необходимо определиться, следует ли консолидировать грузовые вагоны, какие это должны быть вагоны, сколько их должно быть и т.д. Важно также, кто будет управлять консолидированным парком: будет это перевозчик – ОАО «РЖД», один из крупнейших операторов или же будет создана некая «управляющая компания», оперирующая таким парком. При этом каждый из возможных вариантов имеет как преимущества, так и определённые риски: к примеру, консолидация вагонов в управлении общесетевого перевозчика, с одной стороны, позволит ему оказывать комплексную услугу по перевозке грузов и снизить транзакционные издержки грузоотправителя, с другой стороны, может привести к нарушению антимонопольного законодательства. При консолидации парка на базе одного из операторов существует риск появления у этой компании возможности оказывать влияние на ценообразование на рынке, что негативно отразится на пользователях

³ Для расчетных условий 2014 г.

услугами железнодорожного транспорта. Разрешение данного вопроса усложняется также появившейся информацией о планах Правительства по консолидации вагонов лизинговых компаний.

Также противоположные мнения высказываются относительно положений Целевой модели, касающихся вопросов тарифной системы. Так, например, предложение о выделении в тарифе на грузовые перевозки локомотивной составляющей, не предусматривающей «перекрёстное субсидирование» различных классов грузов, может иметь как положительные, так и отрицательные последствия для различных участников рынка. С одной стороны, такое решение увеличит выручку перевозчика при перевозках «низкодоходных» грузов (в особенности на дальние расстояния), с другой стороны, это приведет к существенному увеличению транспортных затрат некоторых грузоотправителей. В свою очередь, это может привести либо к оттоку грузовой базы на альтернативные виды транспорта (там, где это возможно и экономически целесообразно), либо к снижению производства/добычи, что окажет негативное влияние на всю экономику и динамику ВВП.

Отдельное внимание необходимо уделить пассажирскому комплексу (как в пригородном, так и в дальнем сообщении), так как в настоящее время все принимаемые решения в данной сфере носят временный характер (например, решение о субсидировании оплаты услуг по использованию инфраструктуры для пригородных перевозчиков принимается только на год) и отсутствует возможность определить направления стратегического развития и целевую конфигурацию рынка перевозок пассажиров. Также существенной проблемой является отсутствие источников стабильного финансирования обновления парков подвижного состава, как в пригородном, так и в дальнем сообщении.

Таким образом, при дальнейшем реформировании железнодорожного транспорта Российской Федерации необходимо принимать взвешенные решения, учитывающие мнение и интересы всех участников рынка, и

направленные, в первую очередь, на развитие отрасли и экономики страны в текущих сложных экономических условиях.

В целом необходимо отметить, что благодаря имеющимся у государства механизмам обсуждения и принятия решений в сфере реформирования железнодорожного транспорта немного снизились темпы реформирования, однако отрасль не потеряла технологической устойчивости, не было допущено системных сбоев в её работе, в отличие от «скоростного» реформирования электроэнергетики. За счет сохранения кадрового потенциала отрасль продолжает удовлетворять транспортные потребности экономики. А одной из основных нерешённых задач продолжает оставаться отсутствие источников покрытия дефицита инвестиций на содержание и развитие магистральной железнодорожной сети.

Институт проблем естественных монополий (ИПЕМ)

Независимый научно-исследовательский центр, основанный в 2005 году. Исследовательские работы в Институте осуществляют более 30 специалистов, среди которых 5 докторов и 6 кандидатов наук.

Деятельность ИПЕМ направлена на анализ состояния естественно-монопольных секторов российской экономики и взаимосвязанных с ними отраслей промышленности с целью выработки рекомендаций по решению существующих проблем и реализации отраслевого потенциала.

Также ИПЕМ занимается вопросами разработки отраслевых и корпоративных стратегий развития, выполнением технико-ценового аудита проектов, подготовкой технико-экономических обоснований, оценками рисков, прогнозированием развития транспорта и вопросами тарифного регулирования, разработкой нормативных актов в сфере технического регулирования и т.д.

За 11 лет работы Институтом выполнено более 300 научно-исследовательских работ различной степени сложности и комплексности. ИПЕМ является членом ключевых отраслевых и общественных объединений, а специалисты Института активно работают в более чем 30 экспертных советах и рабочих группах органов власти, инфраструктурных компаний и отраслевых объединений.

Официальный сайт: www.ipem.ru

Контакты:

Владимир Борисович Савчук

Заместитель генерального директора Института проблем естественных монополий

Тел. / Факс / email: (495) 690-14-26, 690-24-27, savchuk@ipem.ru

Контакты для СМИ:

Елизавета Матвеева

руководитель отдела издательской деятельности и внутренних коммуникаций

Департамента внешних связей Института проблем естественных монополий

Тел. / Факс / email: (495) 690-14-26, 697-61-11,

matveeva@ipem.ru