

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА В УКРАИНЕ

**Дмитрий Николаевич Козаченко,
Анатолий Верлан, Олег Кутателадзе**

Как мы уже отмечали в статье «Системный кризис железной дороги. Как его преодолеть?» (см. журнал «Порты Украины» № 7, 2013 года), структура управления железнодорожным транспортом в Украине, состояние производственно-технической базы и технологический уровень организации перевозок по многим параметрам не соответствуют возрастающим потребностям общества и европейским стандартам качества.

Так, многолетнее отсутствие инвестиций в отрасль привело к тому, что физический износ основных фондов железнодорожной отрасли превысил 80 %, в том числе тяговый подвижной состав — 94,2 %, грузовые вагоны — 88,2 %, путевое хозяйство — 86 %.

Существующий «Закон о железнодорожном транспорте» был принят в 1996 году и связан с процессами реструктуризации на железнодорожном транспорте Украины. Для тех лет характерными были преимущественно государственная форма собственности предприятий-клиентов железных дорог и значительный резерв производственных мощностей, образовавшийся в результате троекратного падения объемов перевозок по сравнению с 1991 годом. Однако за 17 лет со времени принятия закона условия работы железнодорожного транспорта существенно изменились, и сейчас перед ним стоят другие задачи:

- внедрение конкуренции на рынке железнодорожных перевозок;
- повышение качества услуг;
- интеграция в европейскую транспортную систему;
- обновление подвижного состава;
- приведение пропускных и провозных способностей железнодорожной инфраструктуры в соответствие с характером и объемами работы.

В настоящее время разработан проект новой редакции Закона «О железнодорожном транспорте», который точнее отражает современные условия работы предприятий железнодорожного транспорта, их взаимодействие с органами власти и субъектами хозяйственной деятельности. Однако вопросы обеспечения развития отрасли в проекте закона отражены менее четко. Ключевой проблемой, от решения которой будет зависеть дальнейшее развитие железнодорожного транспорта в Украине, является финансирование его материально-технической базы. Должен быть определен инвестор и условия, на которых будут покрыты более чем 20-летние потребности отрасли в средствах. Именно на этот вопрос и должен ответить новый закон. Необходимо отметить, что на стыке веков этот вопрос встал достаточно остро для всех развитых государств, что и обусловило реформирование их железнодорожного транспорта.

Американская горизонталь и европейская вертикаль

Причиной реформирования железных дорог США стали рост себестоимости перевозок грузов, массовый отток их на альтернативные виды транспорта. В 80—90-е годы, благодаря принятию закона Стэггера, железнодорожные компании получили возможность самостоятельно устанавливать договорные тарифы в зависимости от спроса на перевозки и уровня конкуренции со стороны других видов транспорта, а также закрывать и продавать нерентабельные малодеятельные линии. В результате на базе 43 железных дорог были созданы 573 компании. Доминируют на рынке перевозок семь грузовых железных дорог 1-го класса и пассажирская компания AMTRAK (учитывались их доли в суммарной протяженности железных дорог, в общем числе персонала отрасли, участия в суммарном пассажиро- и грузообороте и суммарных доходах от грузоперевозок). Грузовые компании 1-го класса финансируются исключительно за счет хозяйственной деятельности и, благодаря высокой грузонапряженности линий, являются финансово устойчивыми. Компания AMTRAK для выполнения пассажирских перевозок преимущественно использует инфраструктуру грузовых железных дорог на основании заключенных с ними договоров. Эта компания получает бюджетную поддержку для компенсации социальных перевозок. Железные дороги низших классов занимаются формированием и погашением грузопотоков для железных дорог 1-го класса, а также выполняют региональные перевозки. Пригородные перевозки осуществляют 19 компаний. Содержание железных дорог низших классов обеспечивается как за счет хозяйственной деятельности, так и за счет инвестиций заинтересованных в выполнении перевозок предприятий и местных бюджетов. Работа этих компаний, их стабильность незначительно влияют на общие показатели железнодорожной отрасли.

Самая развитая в мире железнодорожная сеть позволяет реализовать в США модель горизонтального разделения, когда вертикально-интегрированные компании, владеющие как инфраструктурой, так и подвижным составом, конкурируют на параллельных направлениях. Также железные дороги ощущают высокий уровень конкуренции со стороны автомобильного транспорта. Эти факторы ориентируют железнодорожные компании на инновационное развитие с целью снижения себестоимости перевозок.

В результате проведенных с 1980 года реформ тарифы на железных дорогах США снизились на 57 % (с учетом инфляции), производительность труда возросла в 2,7 раза. Существенно улучшились условия безопасности: годовое число транспортных происшествий уменьшилось на 67 %, производственный травматизм снизился на 71 %. С 1981-го по 2009 год отрасль получила 511 млрд USD капитальных инвестиций.

Характерные черты железных дорог Западной Европы конца XX века: ограничения перевозок границами государств, резкий спад объемов перевозок и значительные госдотации. Так, если в начале 70-х годов железные дороги осуществляли в Европе около 32 % грузовых перевозок, то за последующие 20 лет этот показатель упал до 10—12 %. Среднее расстояние перевозок составляло 245 км, а размер бюджетных дотаций — около 35 млрд EUR в год.

В связи с этим ЕС направил свои усилия на формирование конкурентной среды на рынке железнодорожных перевозок и снятие барьеров, обусловленных наличием государственных границ. Пакет директив ЕС, начиная с директивы 91/440/ЕЕС,

реализует принцип вертикального разделения деятельности железнодорожных монополий на функции содержания инфраструктуры и перевозочной деятельности. Это обеспечивает конкурентный режим между перевозчиками, а природно-монополия составляющая оперирования инфраструктурой выделена в отдельный бизнес, регулируемый государством. Господдержка направляется на развитие инфраструктуры и социальных перевозок.

В результате реформ в целом зафиксировано повышение качества услуг и рост инвестиций в железнодорожный подвижной состав. Существенного влияния на стоимость услуг железнодорожного транспорта реформа не оказала. Рост объемов грузовых перевозок зафиксирован в Германии и Великобритании, падение — во Франции, Италии и Польше.

Российский опыт

Показателен пример реформирования железных дорог в РФ. Старт реформ был положен в 2001 году «Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте». В основу был положен принцип вертикального разделения деятельности компаний.

В результате реформ была выполнена реструктуризация железных дорог, в частности, выделены в дочерние компании ОАО «ПГК» и ОАО «ВГК» операторы грузовых вагонов. В 2011—2012 годах акции ОАО «ПГК» были проданы, что обеспечило поступление 175,5 млрд рублей (5,5 млрд USD). Таким образом, была сформирована рыночная среда в области оперирования грузовыми вагонами.

Федеральными законами «О железнодорожном транспорте в РФ» и «Устав железнодорожного транспорта РФ» законодательно предусмотрен также допуск на рынок независимых перевозчиков. Однако в отличие от принципов работы в ЕС распределение пропускной способности железных дорог России сохраняется за ОАО «РЖД», которая является и оператором инфраструктуры, и перевозчиком. В настоящее время «РЖД» сохраняет статус монополиста и блокирует выход на рынок независимых перевозчиков.

Развитие отрасли обеспечивается за счет доходов от перевозок, средств от приватизации и бюджетных дотаций. С 2011 года в РФ прекращено перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых. Социальные перевозки субсидируются федеральным и местными бюджетами (в 2009—2012 годах ежегодные субсидии составляли 3—5 млрд USD).

Для обновления и развития основных средств «Стратегия развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 года» предполагает введение инвестиционной составляющей в тариф, что фактически означает дополнительную индексацию тарифа на уровне 4—5 %. Однако до сих пор ведутся активные дискуссии относительно обоснованности такой меры. Как показывают исследования, стоимость железнодорожных перевозок в РФ сравнялась со стоимостью в США при значительно худшем качестве. По мнению экспертов, сохранение этой тенденции может через несколько лет привести к тому, что стоимость транспортировки российских грузов на экспорт сделает их неконкурентоспособными на мировом рынке.

Опыт реформ железных дорог других государств позволяет спрогнозировать результаты, к которым может привести введение новой редакции Закона «О железнодорожном транспорте в Украине», и избежать ошибок.

В концессии отказать, тариф поднять?

Сеть железных дорог Украины была сформирована преимущественно во времена Советского Союза в соответствии с потребностями тогдашней экономики.

Сравнение данных госстатистики за 1991 и 2012 годы показывает, что при сокращении объема перевозок на 60 % эксплуатационная длина магистральной сети сократилась лишь на 5 %. Уменьшение грузонапряженности линий привело к появлению значительного числа малоинтенсивных участков. А так как современная методика формирования грузовых тарифов основана на среднесетевой себестоимости, то наличие таких участков повышает тарифную нагрузку на клиентов железных дорог.

Проект закона содержит определение «малоинтенсивных линий», однако в дальнейшем тексте оно не используется. Статья 23 проекта описывает процедуру вывода из эксплуатации стратегических объектов инфраструктуры, к которым относятся главные и станционные пути. В то же время дальнейшая судьба этих линий не обозначена.

Государственная программа реформирования предполагает формирование местных железных дорог на базе малодеятельных и узкоколейных участков, а также подразделений промышленного транспорта, фактически частичную реализацию опыта железных дорог Северной Америки, что позволило там стабилизировать финансовое состояние. Однако проект не содержит ни понятия «местная железная дорога», ни порядка преобразования в них малодеятельных участков.

На фоне общего падения объемов перевозок есть участки и целые направления, на которых пропускная способность полностью исчерпана. Это связано с появлением значительных потоков экспортных сырьевых грузов, следующих в направлении морских портов и пограничных станций; встречных потоков порожних вагонов вследствие формирования парка частных вагонов; с внедрением дорог ускоренного пассажирского движения, для которого характерна значительная величина съема; с концентрацией поездопотоков на электрифицированных линиях в связи с резким подорожанием стоимости нефтепродуктов. Развитие пропускной способности этих участков проблематично из-за хронического отсутствия финансирования. Один из эффективных путей решения проблемы — государственно-частное партнерство в области развития транспортной инфраструктуры.

Проект закона предполагает возможность инвестирования средств частных инвесторов в строительство стратегических объектов инфраструктуры с возможностью безоплатной передачи таких объектов в госсобственность либо с компенсацией расходов на строительство (приобретение). Однако возможные пути компенсации, например, за счет установления скидок к тарифу, гарантированного выделения части пропускной способности и т.п. не указываются.

Для сравнения, «Закон Украины об автомобильных дорогах» предусматривает механизм передачи их в концессию. Этот механизм широко применяется в мире при строительстве новых железнодорожных линий, либо для повышения эффективности эксплуатации малодеятельных линий. В проекте закона возможность сооружения железнодорожных линий на условиях концессии не предусмотрена, а передача в эксплуатацию на условиях концессии магистральных путей и связанных с ними объектов, обеспечивающих движение

поездов, вообще запрещена. Отсутствие такого механизма ограничивает заинтересованность инвесторов вкладывать частный капитал в развитие железнодорожного транспорта.

Основным источником обновления материально-технической базы предлагается инвестиционная составляющая в тарифе, которая представляет собой дополнительный к амортизационным отчислениям источник финансирования инвестиционной деятельности. Однако возможность решения проблем за счет 4—5 % увеличения тарифов является весьма сомнительной.

Рентабельность грузовых железнодорожных перевозок в настоящее время находится на уровне 45,6 %. Повышение тарифов может привести к снижению конкурентоспособности железных дорог страны и оттоку грузов. Более того, опыт введения инвестиционных составляющих в тарифы жилищно-коммунального хозяйства показывает, что, как правило, возврата инвестиций в виде снижения тарифов инвесторы не получают.

В интересах монополиста

Другой важный вопрос, который не отражен ни в проекте закона, ни в пояснительной записке к нему, — адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, хотя Закон «Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» указывает Закон «О железнодорожном транспорте» в перечне актов в приоритетных сферах адаптации. Необходимо отметить, что, несмотря на все разнообразие форм организации функционирования железных дорог в государствах Евросоюза, их законодательство построено на общих принципах, изложенных в директивах ЕС.

Напомним, что директива 91/440/ЕЕС предполагает разделение функций оператора инфраструктуры и перевозчика. Согласно проекту закона предполагается реализовывать вариант частично-вертикального разделения, который включает оператора инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и национального перевозчика, объединенных в составе АО «Укрзализныця», а также независимых перевозчиков. Подобная модель потребует создания регуляторов, регламентирующих условия конкуренции между независимыми перевозчиками и национальным перевозчиком. В соответствии с директивой 2001/14/ЕС каждое государство ЕС должно назначить орган по вопросам распределения мощностей инфраструктуры на недискриминационных условиях. В соответствии с предлагаемой системой госрегулирования в области железнодорожного транспорта наиболее рационально эти функции закрепить за национальной комиссией, выполняющей госрегулирование деятельности природных монополий в сфере транспорта. Однако такие функции у нее не предусмотрены. Распределения мощностей инфраструктуры силами АО «Укрзализныця» будет приводить к дискриминации независимых перевозчиков со стороны национального перевозчика.

Показателен опыт РФ. В федеральном Законе «О железнодорожном транспорте» задекларирован недискриминационный доступ перевозчиков к инфраструктуре, аналогичный тому, что предлагает украинский проект закона. Однако за 10 лет с момента принятия закона конкурентная среда в секторе железнодорожных перевозок в РФ так и не создана, независимые перевозчики не появились. Реализация положений директивы 91/440/ЕЕС на железных дорогах Латвии и

Эстонии привела к созданию дочерних компаний, осуществляющих перевозочную деятельность. В этих условиях нежелательным является закрепление функций представления Украины во взаимоотношениях с другими государствами за одним из перевозчиков. Более целесообразно закрепить эти функции за публичным акционерным обществом железнодорожного транспорта общего пользования, что обеспечит возможность структурирования «Укрзализныци».

Одним из основных требований к перевозчикам, изложенным в статье 13 проекта закона, является наличие собственного тягового подвижного состава на праве собственности или на другом законном праве на основании договора с их собственниками. Субъект хозяйствования, являющийся собственником тягового подвижного состава, и предоставляющий такой подвижной состав перевозчику законом не определен. В отличие от «Модельного закона о железнодорожном транспорте», принятого постановлением Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества от 23 октября 2012 года № 38—15, функция оперирования локомотивами исключена для операторов подвижного состава, а отдельного определения для оператора тягового подвижного состава в проекте нет.

В определении тарифов указано, что они включают плату за предоставленные услуги инфраструктуры, услуги эксплуатации и использования локомотивов, услуги использования подвижного состава, кроме локомотивов (вагонов и контейнеров). Однако в статье 1 дано определение только услуг инфраструктуры. Отсутствие понятий «оператор тягового подвижного состава», «услуги эксплуатации и использования локомотивов», «услуги использования подвижного состава» будет тормозить разработку нормативных документов, регламентирующих функционирование участников перевозочного процесса и их взаимодействие между собой.

Несогласованным с европейским законодательством являются и вопросы обеспечения безопасности движения в условиях разделения функций оператора инфраструктуры и перевозчика.

Прогноз не утешает

Анализ проекта Закона «О железнодорожном транспорте» показывает, что документ в основном фиксирует сложившиеся взаимоотношения на рынке железнодорожных перевозок и направлен на защиту интересов монополиста. В таком случае наиболее вероятно в Украине будет реализован российский вариант, который, несмотря на наличие законодательной базы внедрения конкуренции в области железнодорожного транспорта, сохраняет монопольный статус на рынке оператора инфраструктуры и национального перевозчика за счет отсутствия подзаконных актов.

Нельзя забывать, что условия реформирования железных дорог в Украине более сложные, чем в РФ ввиду отсутствия миллиардных инвестиций из государственного бюджета, поступлений от приватизации активов и значительно большего уровня конкуренции со стороны автомобильного транспорта и железных дорог других государств.

Развитие и модернизация железнодорожного транспорта планируется за счет введения инвестиционной составляющей в тариф. Частично формирование этой составляющей может быть обеспечено за счет снижения нагрузки на железнодорожный транспорт по выполнению социальных перевозок и

содержанию малодеятельных линий. Однако при огромном спросе на тяговый подвижной состав, на развитие и модернизацию инфраструктуры следствием принятия Закона в такой редакции будет рост железнодорожных тарифов, падение конкурентоспособности железнодорожного транспорта и дальнейшая его концентрация в монопольном секторе перевозок продукции добывающей и металлургической промышленности.

Альтернативных подходов, основанных на принципах государственно-частного партнерства, проект закона не предлагает. Недостаточная проработка вопросов организации конкурентной среды на рынке железнодорожных перевозок не позволит компенсировать рост тарифов повышением качества услуг железнодорожного транспорта.

Несоответствие закона принципам *aquis communautaire* в сфере железнодорожного транспорта Евросоюза вызовет необходимость внесения значительного числа поправок к закону в процессе адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС. В этой связи новая редакция Закона «О железнодорожном транспорте» требует дальнейшей доработки.

Дмитрий Козаченко,
зав. кафедрой УЕР
Днепропетровского национального университета
железнодорожного транспорта, д.т.н.
Анатолий Верлан,
зам. генерального директора
ООО «Трансинвестсервис»
Олег Кутателадзе,
председатель ООО «Трансинвестсервис», к.ю.н.

Порты Украины, № 08 (130) 2013