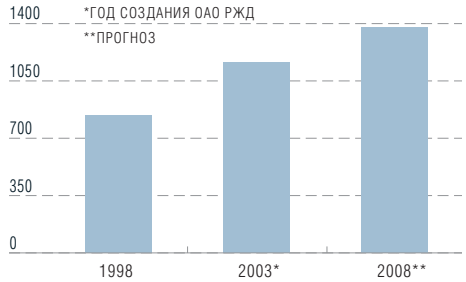
Как отмечается в работе «Мировой опыт реформирования железных дорог», подготовленной Институтом проблем естественных монополий (ИПЕМ), в результате к 2007 году грузооборот шведских железных дорог вырос на 24,7%, пассажирооборот — на 55,9%. Число работников отрасли при этом сократилось на 60%, то есть производительность труда серьезно увеличилась. В то же время, отмечают специалисты ИПЕМ, возник определенный дефицит пропускной способности сети, и резко выросли тарифы на пассажирские перевозки. Также увеличились расходы государства на поддержание отрасли, причем инфраструктурная компания по сей день остается убыточной, хотя перевозчики работают с прибылью.

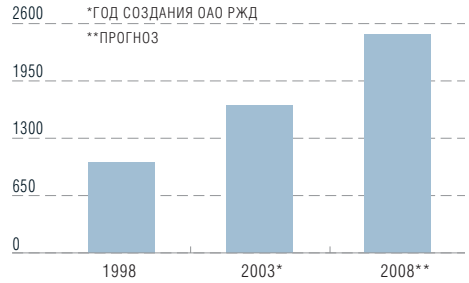
Но если на опыт Швеции, в целом положительный, российские реформаторы ссылались редко, то ситуация с железными дорогами Британии стала наиболее используемым аргументом против радикальных реформ. Реорганизация железнодорожного транспорта страны прошла стремительно. Госмонополия British Rail была в 1994 году разделена с созданием инфраструктурной Railtrack. Уже в 1996 году вся отрасль, включая Railtrack, была приватизирована.

У реформы, отмечают в ИПЕМ, был целый ряд положительных последствий. Например, рост грузооборота к концу 2007 года на 82%, пассажирооборота — на 52% (чего в Британии не было уже 100 лет). Но российские железнодорожники обычно апеллируют к британским проблемам, которые действительно оказались серьезными. Дефицит инвестиций Railtrack в инфраструктуру привел к ряду крупных железнодорожных катастроф. В 1999 году в одной из них погибли 31 человек. В результате в 2002 году в стране была создана новая инфраструктурная компания Network Rail в форме некоммерческой организации. Кроме того, в отличие от Швеции реформа в Британии не привела к появлению серьезной конкуренции, и на железных дорогах страны доминирует один перевозчик. Других хотя бы относительно завершенных примеров реформ на тот момент фактически не было. В Германии реформа началась в 1994 году (см. статью об IPO Deutsche Bahn), во Франции — в 1997 году, обе шли достаточно консервативно и медленно.

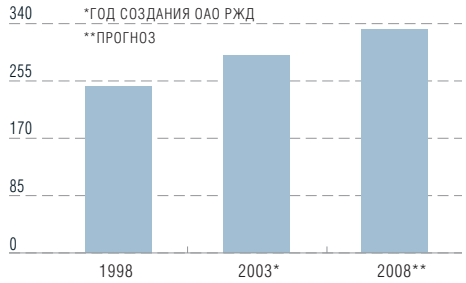
«Британская ситуация стала очень серьезным негативным фоном для российской реформы,— отмечает представитель компании, участвовавший в подготовке концепции реформирования железных дорог России.— В то же время был пример достаточно успешных вертикально интегрированных железных дорог США». Однако ситуация в железнодорожном транспорте США плохо сопоставима с российской, потому что отрасль там исходно развивалась в условиях рынка и частной собственности. Теоретически Россия могла бы взять за основу модели Латинской Америки, например Мексики, где разделение железных дорог прошло по географическому признаку. «Но это было неприемлемо чисто психологически,— поясняет собеседник



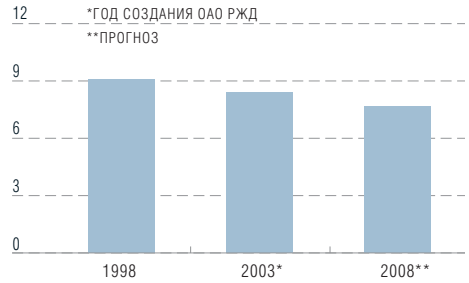
ДИНАМИКА ОБЪЕМА ОТПРАВЛЕНИЯ ГРУЗОВ (МЛН Т) ИСТОЧНИК: ОАО РЖД.



ДИНАМИКА ГРУЗООБОРОТА (МЛРД Т/КМ) ИСТОЧНИК: ОАО РЖД.



ДИНАМИКА СКОРОСТИ ДОСТАВКИ 1 Т ГРУЗА (КМ/СУТКИ) ИСТОЧНИК: ОАО РЖД.



ДИНАМИКА СРЕДНЕГО ВРЕМЕНИ ОБОРОТА ВАГОНА (СУТКИ) ИСТОЧНИК: ОАО РЖД.

„Ъ“.— В обществе присутствовали резко негативные ощущения от развала СССР, в таких условиях нельзя было развалить еще и основную транспортную артерию России».

ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ МАНЕВРА В результате «Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта», утвержденная постановлением правительства от 15 мая 1998 года, оставляла железнодорожникам широкое пространство для маневра.

В частности, в документе говорилось, что «реформирование… в стратегическом плане должно происходить на базе организационного разграничения монопольного и конкурентного секторов с перспективой отказа от осуществления естественно-монопольных и конкурентных видов деятельности одними и теми же хозяйствующими субъектами». Однако следующим же предложением делалась оговорка: «В среднесрочной перспективе… следует воздержаться от механического разграничения этих двух секторов и допустить возможность сохранения у одних и тех же организаций обоих видов деятельности, исходя из практической целесообразности».

В концепции в общих чертах описывался механизм появления конкуренции на железных дорогах в рамках структуры МПС: «Грузовые компании — на первом этапе государственные унитарные предприятия, осуществляющие доставку грузов, преимущественно массовых, они могут располагать собственным вагонным парком, в том числе специализированным, а также контейнерами и другими основными фондами, необходимыми для выполнения своих функций. Грузовые компании могут осуществлять доставку грузов по всей сети железных дорог, конкурируя между собой за привлечение клиентов». В документе говорилось о необходимости создания «минимум шестивосьми грузовых компаний».

Также впервые было официально признано существование альтернативных МПС и равноправных с ним участников рынка: «Существуют и могут создаваться новые независимые грузовые и транспортно-экспедиционные компании… принадлежащие промышленным и иным предприятиям, имеющие равный доступ к инфраструктуре железных дорог и располагающие собственным вагонным парком или арендующие его у МПС». Тем не менее в постановлении было мало конкретики и много возможностей для затягивания подготовки к началу реальной реформы отрасли.

РУКОВОДСТВО К ДЕЙСТВИЮ Подтолкнул реформу кризис августа 1998 года. Через год выяснилось, что оживление отечественной промышленности привело к росту объемов перевозок по железным дорогам — впервые за десять лет. В январе—октябре 1999 года они увеличились более чем на 17%. Эффект оказался для многих неожиданным: МПС впервые за три года повысило тарифы.

Между тем логика происходящего была простой и прозрачной. Рост перевозок выявил элементарную нехватку провозных мощностей — сказывался высокий износ парка и инфраструктуры при многолетней недостаче инвестиций в отрасль. Частные операторы тогда мало чем могли помочь, потому что работали в основном на парке, арендуемом у того же МПС. В результате главный вопрос, который встал на новом витке обсуждения реформы железных дорог: кто, в каких объемах и через какие механизмы будет инвестировать средства в развитие инфраструктуры, пассажирских и грузовых перевозок.

Государство довольно быстро дало понять, что не позволит переложить расходы на грузоотправителей или бюджет. На коллегии МПС по итогам 1999 года вместе с поздравлениями министр Николай Аксененко получил от премьера Владимира Путина нагоняй: «Я считаю, что бессмысленно решать задачу подъема отрасли за счет изменения тарифов или выбивания средств из правительства. Развиваться нужно за счет внутренних резервов и внешних инвестиций». От этой позиции государство с тех пор, по сути, почти не отступало. С другой стороны, на министерство давили грузоотправители, возмущавшиеся ростом цен на перевозки. Реформа становилась неизбежной.

НОВЫЕ ЛИЦА Самым острым элементом в последующей дискуссии стала судьба вагонного парка МПС — стоит или нет делать его целиком частным. Минэкономразвития настаивало на полной приватизации, МПС защищало идею частичной. Однако для решения проблем инвестиций в вагоны и нехватки средств у министерства часть парка начала продаваться сразу же. Идея состояла в передаче компаниям требующих ремонта вагонов, чтобы те уже сами в них вкладывались. В результате в России начал реально формироваться класс частных операторов — владельцев собственного подвижного состава.

По большей части это были компании двух типов. Во-первых, собственных, так называемых кэптивных операторов создавали промышленники для обеспечения вагонами своих грузопотоков. Например, дочерние транспортные компании появились у всех крупных нефтяников и металлургов. Второй класс операторов можно было выделить лишь сугубо неофициально (впрочем, о нем говорит в интервью Business Guide и президент ОАО РЖД Владимир Якунин) — это компании, близкие к чиновникам МПС всех уровней.

По итогам 2000 года у формально независимых от министерства компаний было уже 162,9 тыс. вагонов — 20,2% общего парка. Эта доля оставалась в целом стабильной в 2001 году, а затем начала расти, достигнув к апрелю 2008 года 36%. Более того, увеличение общего вагонного парка в России с тех пор происходит именно за счет частных операторов, общее число которых превышает 2,5 тыс. Крупных игроков, правда, немного. Лидером считается GlobalTrans (входит в группу «Н-транс», бывшая «Северстальтранс»), среди ведущих также «Трансгарант» (входит в FESCO), Дальневосточная транспортная группа, «Евросиб». Все это уже самостоятельные игроки. Но в первую десятку до сих пор входят кэптивные операторы, такие как «Металлоинвесттранс», «Евразтранс», «Мечел-транс».

«ЗАЩИТИТЬ ГРУЗООТПРАВИТЕЛЕЙ»

РАССЕЛ ПИТТМАН, экономист министерства юстиции США, приглашенный профессор Российской экономической школы*

2009 год уже на пороге, а в российском секторе грузовых железнодорожных перевозок так и не возникло сколько-нибудь заметной конкуренции. Грузоотправители, пользующиеся железной дорогой, все чаще прибегают к услугам частного подвижного состава и могут выбирать из множества операторов, способных обеспечить их логистику. Но если они не перевозят нефтепродукты, пользуясь услугами, например, «Линкойла», «Балттранссервиса» или еще какой-то из немногих компаний, имеющих собственные локомотивы, или если не могут экономически эффективно использовать грузовой автотранспорт, то сталкиваются с монополией ОАО РЖД и должны принимать тарифы и услуги, которые оно предлагает.

До недавних пор этих грузоотправителей хотя бы защищало государственное регулирование тарифов ОАО РЖД. Дерегулировать их должны были только в тех ситуациях, когда ОАО РЖД сталкивается со значительной конкуренцией. Но ОАО РЖД обходит это ограничение. Монополия создает частично принадлежащие ей дочерние компании, такие как Первая грузовая компания (ПГК), и заявляет, что их тарифы не подлежат регулированию. По всей видимости, эта интерпретация закона принимается регулирующими органами. Скорее всего, результатом этого станет то, что грузоотправители, пользующиеся услугами железной дороги, будут иметь дело с монопольным перевозчиком — ПГК, «Трансконтейнером», «Рефсервисом» или другой «дочкой» ОАО РЖД в зависимости от груза,— который сможет устанавливать для них монопольный тариф.

Что случилось с «развитием конкуренции в грузовом секторе», заявленным на третьем этапе правительственного плана железнодорожной реформы?

Одна идея создания конкурентной среды, упоминаемая в плане: воспользоваться примером американских стран (США и Канады, а впоследствии Аргентины, Бразилии, Чили и Мексики) и разделить ОАО РЖД на четко обозначенные географически, вертикально интегрированные грузовые железнодорожные компании, которые будут конкурировать друг с другом в некоторых параллельных коридорах (например, Омск—Москва) или за направления, ведущие в общие точки и из них (например, в Москву). Этот сценарий вызвал сомнения, касающиеся единства железнодорожной системы и наличия у правительства возможности проводить единую промышленную политику. Вообще непонятно, воспринимали ли подобную идею когда-нибудь серьезно.

Вторая идея состояла в том, чтобы последовать плану, который сейчас проводится в ЕС: допустить к монопольной инфраструктуре конкурирующих железнодорожных операторов — перевозчиков — и предложить их услуги грузоотправителям. Эта система, как утверждается, и внедряется сейчас в России. К сожалению, процесс ее внедрения оказался крайне медленным. Так и не принято законодательство, регламентирующее права этих перевозчиков на использование инфраструктуры ОАО РЖД, поэтому перевозчики нефтепродуктов, о которых шла речь выше, считаются довольно смелыми ребятами.

Что более важно, по существующему закону любой новый перевозчик должен предложить свои услуги любому потребовавшему этого грузоотправителю в любой точке России. Я не знаю, где еще в мире этого требуют. Такой подход благополучно блокирует тот способ выхода на рынок, который мы часто можем видеть в Центральной Европе: крупных перевозчиков, управляющих собственными поездами на монопольной инфраструктуре. ОАО РЖД высказывает недовольство этим требованием, когда оно причиняет ему неудобства, например, когда у монополии нет специализированного подвижного состава для обслуживания отдельных перевозчиков. Но не возражает против более широкого положения о том, что это ограничение должно распространяться на всех новых перевозчиков.

ОАО РЖД полагает, что, пока ему приходится предоставлять некоторые пассажирские и грузовые услуги по убыточным тарифам, кросс-субсидируя их из прибыльных операций, оно не должно сталкиваться с конкуренцией. В свое время это было серьезной проблемой в США, и в этом есть резон. Однако это говорит в пользу отмены кросс-субсидий, как в США, а не о неэффективности конкуренции.

Итак, западному наблюдателю видно довольно ясно, что необходимо сделать, чтобы защитить от монополии грузоотправителей, пользующихся услугами железной дороги. Во-первых, следует освободить ОАО РЖД от необходимости кросс-субсидий. Во-вторых, снять ограничения, которые препятствуют выходу на рынок не очень крупных участников, таких как перевозчики, которые стремятся управлять собственными поездами. В-третьих, необходимо принять законодательные и регулирующие меры, узаконивающие новых перевозчиков. И, в заключение, обеспечить гарантии того, что регулирующие органы будут располагать достаточными силами и инструментами для предотвращения дискриминации этих новых перевозчиков со стороны ОАО РЖД.

Иначе, вероятнее всего, железнодорожные грузоперевозчики будут продолжать иметь дело с монополистом.

**Данная статья отражает частное мнение автора.*

Перевела НАТАЛЬЯ СКОРЛЫГИНА