железнодорожный транспорт

Модельный ряд

Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2025 года, которую надлежало внести в правительство до 15 марта, к этой дате не вышла из стадии согласования. В течение февраля—марта Минтранс представил рынку несколько ее версий, содержащих ряд новаций, которые вызвали у участников рынка оживленную дискуссию. В срок завершить ее не удалось.

— реформа —

Мартовские иды

К 15 марта, согласно правительственному распоряжению от 29 декабря 2017 года, в правительство следовало представить целевую модель рынка грузовых железнодорожных перевозок (ЦМР) до 2025 года. На момент сдачи номера в печать этого не произошло, а в заинтересованных ведомствах и профессиональном сообществе обсуждается возможность переноса срока ее подачи из-за невозможности согласовать ее в текущем виде. В частности, либерализация рынка локомотивной тяги в модели предусматривается только после моделирования и анализа — владельцев локомотивов это не устраивает.

Предыдущая ЦМР — документ, определяющий структуру отрасли и ее целевой вид,— истекла в 2015 году. С тех пор шла работа над ее обновлением и переходом к следующему этапу реформ. Но за три года ведомства, ОАО РЖД и участники рынка не сумели прийти к консенсусу, в том числе по таким ключевым пунктам реформ, как дополнительные инвестиции в железнодорожный транспорт, либерализация перевозочной деятельности, выделение локомотивной составляющей в тарифе и так далее. Правительство неоднократно пыталось примирить стороны — последним актом стало создание новой рабочей группы под сопредседательством Минтранса и Минэкономики, которая представила обновленную версию ЦМР в октябре 2017 года. Но как раз в это время обострился сезонный дефицит вагонов под перевозку соли, щебня, зерна, угля для нужд ЖКХ, что, по всей видимости, привело ведомства к мысли о том, что некоторые актуальные проблемы следует включить и в целевую модель.

В феврале—марте работа над проектом активизировалась. В ведомства и профильные объединения поступили целых три версии ЦМР — от 20 и 26 февраля и 13 марта. Наиболее яркой с точки зрения новаций среди них была вторая, в третьем же документе острые углы были смягчены, однако не до такой степени, чтобы полностью снять дискуссию. Часть членов Совета потребителей по вопросам деятельности ОАО РЖД, рассказывает собеседник „Ъ“, ознакомившись с документами, заключили, что уложить обсуждение в отпущенный срок не стоит и пытаться: зачастую новации сформулированы слишком туманно, чтобы, даже имея концептуальную позицию по тому или иному вопросу, можно было твердо высказаться за или против.

«Думаю, нам нужно продолжить обсуждение основных положений ЦМР, по которым сохраняются разногласия (публичный доступ к перевозке, конкуренция, регулирование операторской деятельности, недопустимость предоставления приоритетного доступа отдельным категориям грузов и грузоотправителей и другие), для достижения «общественного договора» между участниками рынка перевозок и грузовладельцами,— говорит директор по стратегии группы Globaltrans Сергей Мальцев.— В частности, представляется целесообразным продолжить работу над данным документом и продлить срок представления согласованного проекта ЦМР на два-три месяца». С ним соглашается замгендиректора по стратегии и развитию ПГК Валерий Веремеев: «Большинство отраслевых экспертов и участников рынка сходятся во мнении, что даже в наиболее „свежей“, мартовской редакции документ требует доработки».

Социальный уклон

Многие положения последних версий ЦМР уже не первый год переходят из проекта в проект. Это введение для ОАО РЖД долгосрочного тарифа на условиях выполнения заданных сверху КПЭ, выделение малоинтенсивных линий, финансируемых выгодоприобретателем, новый подход к категоризированию инвестиций ОАО РЖД, когда ремонт, поддержание и развитие существующей инфраструктуры без расширения пропускных способностей осуществляются за счет тарифных поступлений ОАО РЖД, а расширение — за средства выгодоприобретателя. Также закрепляется возможность введения локальных тарифов, заключения концессионных соглашений, право для сторонних организаций финансировать, строить и эксплуатировать новую железнодорожную инфраструктуру и так далее.

Но при этом в новых ЦМР акцент сместился в сторону проблем железнодорожного транспорта, которые были характерны для 2017 года и практически не возникали ранее. Так, в проекте от 26 февраля в модель введен термин «социально значимые грузы» — в отражение начавшейся осенью 2017 года дискуссии о преференциях для малоприбыльных, но необходимых для народного хозяйства грузов. В этой версии модели говорилось, что «в ходе разработки правил оказания услуг по перевозке железнодорожным транспортом общего пользования на основе долгосрочных договоров» должно быть проведено «разделение приоритетности перевозки между грузоотправителями, заключившими долгосрочные договоры, и теми, у кого таких договоров нет, в том числе в случае перевозки социально значимых грузов». Предлагалось сформировать перечень таких грузов и обеспечивать приоритетное предоставление вагонов для их вывоза.

Из мартовской версии тезис о необходимости формирования такого перечня, равно как и методики определения экономически обоснованной стоимости перевозки таких грузов, исчез. Сохранилось лишь определение вывоза социальных грузов и решения проблемы дефицита и аномально высоких тарифов (превышающих экономически обоснованный уровень) на подвижной состав для их перевозки как одной из основных задач государства в сфере оперирования. Вместе с тем в плане-графике мероприятий по реализации ЦМР — то ли пока не скорректированном, то ли намеренно сохраненном и в мартовской версии ЦМР в прежнем виде — перечень социальных грузов планируется разработать уже во втором квартале 2019 года. Эта обязанность возложена на Минтранс и Минэкономики. Тогда же должен быть сформирован механизм адресного субсидирования грузов, перевозимых по низкой цене, и подготовлен акт об определении экономически обоснованной и предельно допустимой для грузоотправителей стоимости перевозки.

«Термин „социально значимые грузы“ надо убирать,— говорит глава „Infoline-Аналитики“ Михаил Бурмистров.— Есть социально значимые перевозки, например военные перевозки или перевозки для госрезерва. Так, перевозка танка для военных нужд — одно дело, а танка УВЗ для ремонта на его же предприятие — совершенно другое». Попытки введения категории социально значимых грузов, говорит он, разрушают тарифную систему, открывая возможность адресного субсидирования этих грузов, и, к сожалению, она сохранилась.

Электронная квота

В мартовской версии ЦМР смягчились и пожелания к развитию электронных торговых площадок (ЭТП). Если в предыдущей версии постулировалась необходимость расширения практики использования электронных торгов для заключения договоров на предоставление железнодорожного подвижного состава для перевозок грузов в перспективе, то в последней версии отдельно подчеркивается, что ЭТП — лишь «один из рыночных инструментов».

Из последней версии также убрано одно из наиболее жестких требований к операторам — вывод на ЭТП фиксированной квоты от количества оперируемого парка. «Нас призывают покупать вагоны для того, чтобы ликвидировать дефицит,— рассуждает собеседник „Ъ“ на рынке.— Но даже если отбросить тот факт, что вагоны сегодня несусветно дороги, инвестиции окупаются за десять лет и нет никаких гарантий того, что в ближайшие пару лет уголь не вернется к цене $30 за тонну, мы не можем принять решение о покупке в условиях сегодняшней регуляторной турбулентности. Например, мы купим вагоны для своих грузов, а потом регулятор примет решение о том, что часть этих вагонов вместо обслуживания своих грузопотоков мы должны вывести на ЭТП». Другой собеседник „Ъ“ указывает на то, что на данный момент функционал ЭТП ограничен: площадка не позволяет заказывать перевозку на экспорт или в пограничные порты РФ. Переход на ЭТП в административно-приказном порядке может привести к негативным последствиям, которые затронут весь рынок: дефициту вагонов на отдельных направлениях, росту затрат грузоотправителей из-за неоптимальной логистики вагонов, необеспечению вагонами крупных и средних грузоотправителей, предупреждает источник „Ъ“.

Также из последней версии был исключен блок, касающийся методики расчета и механизма компенсаций выпадающих доходов операторов при перевозках социально значимых грузов. Произошла замена на механизм адресного субсидирования отдельных категорий грузов, что представляет собой расплывчатый термин.

«Последняя версия похожа на вариант, прошедший некоторые согласовательные процедуры: она стала более сглаженной,— говорит Михаил Бурмистров.— В ней сохраняется требование о раздельном учете доходов и расходов ОАО РЖД, но перестают требовать публичного раскрытия: его могут получить по запросу ведомства».

Тяжести перевозок

В последних проектах ЦМР появились упоминания о стимулировании тяжеловесного движения, которых, несмотря на их изобилие в смежных программных документах, в модели ранее не было. В частности, постулируется необходимость развития тяжеловесного движения на основных грузообразующих направлениях (см. стр. 17–18). Но к последней версии ЦМР формулировки смягчились. Так, в февральском проекте фигурировал тезис о «создании экономических стимулов к замещению старого парка вагонами увеличенной грузоподъемности, в том числе в соответствии со Стратегией развития транспортного машиностроения». В сознании операторов этот пункт органично перекликался с закрепленным в стратегии поручением повысить тарифы для владельцев типового парка. В Минтрансе же обращают внимание на то, что никаких санкций для владельцев старого парка ЦМР не предусматривает.

Из последнего проекта концепция дестимулирования использования типовых вагонов была убрана: тот же пункт звучит как «создание экономических стимулов для роста доли грузовых вагонов с улучшенными техническими характеристиками, включая увеличенную грузоподъемность». По мнению Первой тяжеловесной компании (ПТК), технологии увеличения веса поезда, обеспечения ритмичности и скорости доставки на основных грузообразующих направлениях, особенно с лимитом пропускной способности, внедрять необходимо. «Это важнейший инструмент повышения эффективности перевозок, работы локомотивного парка, погрузочно-выгрузочных операций и использования инфраструктуры»,— считают в компании.

Маршрутная локализация

Эксперимент по введению института частных перевозчиков, переходящий из проекта в проект ЦМР, сохранился и в новых версиях. Однако его проведение поставлено в зависимость от ряда факторов, например от неухудшения целевого финансового состояния ОАО РЖД. «Но остается неясным, как эти факторы коррелируют с самим проведением эксперимента,— говорит один из собеседников „Ъ“ на рынке.— Будет ли в эксперименте отказано, если финансовое состояние ОАО РЖД ухудшится, например в связи со снижением качества грузовой базы?»

Практический эксперимент будет по модели предваряться теоретическим — симуляцией на базе заблаговременно собранной информации о фактических и перспективных затратах на локомотивную тягу с учетом жизненного цикла и условий эксплуатации, в том числе с их разделением в зависимости от полигона эксплуатации, веса поезда и типа тяги. Если симуляция будет успешной, будет проведен эксперимент по доступу на инфраструктуру локальных перевозчиков, «обязанных осуществлять перевозки грузов и порожних грузовых вагонов по договору перевозки железнодорожным транспортом общего пользования», который позволит опытным путем проверить результаты моделирования. Маршруты будут выбираться по критерию максимального разнообразия полигонов, маршрутов, видов тяги, весов поездов и классов грузов. В последнем варианте ЦМР уточнено, что эксперименты будут проводиться на первом этапе на маршрутах, где функционируют собственные поездные формирования (СПФ). Собеседник „Ъ“ в отрасли считает, что такой подход «создает заградительный барьер для участников рынка, которые не являются операторами СПФ» и «противоречит логике экспериментирования: технология СПФ не предполагает конкуренции, а направлена лишь на технологическую оптимизацию перевозочного процесса, результаты такого анализа не обеспечат релевантного сравнения».

В случае принятия решения о распространении частной тяги за пределы пилотных участков в тарифе ОАО РЖД выделят локомотивную составляющую, не зависящую от классности груза, также будет принято решение о наличии или отсутствии необходимости организационно-правового разделения перевозочной и инфраструктурной деятельности монополии. Начало моделирования поставлено на второй квартал 2020 года, первые «пилоты» — на второй квартал 2021 года.

Источник в Минтрансе объясняет, что либерализация предполагается примерно через два-три года, если анализ и моделирование покажут эффективность существования частного перевозчика. «Министерство, как и поручал президент Владимир Путин, выступает за развитие конкуренции и снижение доли государства во всех сегментах рынка,— говорит он.— При этом миссия правительства в том, чтобы не допустить коллапса с невывозом грузов, в том числе социальных: угля, зерна и прочих». Поэтому, добавляет он, Минтранс выработал постепенный переход с глубоким и постоянным анализом ситуации. Так, в ЦМР грузовых перевозок и в ЦМР пассажирских перевозок предусматриваются анализ рынка и возможная либерализация не менее чем через два года после подведения итогов такого анализа.

«Уверен, что если в вагонный парк удалось привлечь более 1,2 трлн руб. частных инвестиций, то не меньший объем потенциально может быть привлечен и в сегмент перевозок,— говорит замгендиректора по стратегии и развитию ПГК Валерий Веремеев.— При этом ОАО РЖД сможет направить больше средств на развитие инфраструктуры».

Рыночный вес

В проекте ЦМР предусмотрено заметное расширение влияния организаций за периметром ОАО РЖД на функционирование рынка грузоперевозок.

Так, предлагается институционализировать Совет потребителей по вопросам деятельности ОАО РЖД в качестве совета рынка транспортных услуг. Он в числе прочего будет проводить независимую экспертизу (без согласовательных полномочий) об оптимальности использования и развития железнодорожной инфраструктуры и технологических решений.

с15

«ПОЯВЛЕНИЕ ЧАСТНОЙ ТЯГИ НЕ САМОЦЕЛЬ, А ЛИШЬ СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ»

Игорь Ромашов,
председатель совета директоров ООО «Трансойл»

ПРЕСС-СЛУЖБА ООО «ТРАНСОЙЛ»

В основу новой ЦМР необходимо заложить принципы, обеспечивающие, с одной стороны, совершенствование сложившейся модели рынка и сохранение уже существующих технологий, а с другой — апробацию различных сценариев повышения эффективности перевозочного процесса. В этом смысле особую ценность представляет разделение инфраструктурной, перевозочной, локомотивной составляющих на технологическом, учетном и бухгалтерском уровнях в рамках холдинга ОАО РЖД. В первую очередь это позволит «оцифровать» услуги локомотивной тяги и понять их реальную стоимость. Вместе с тем это обеспечит прозрачность и предсказуемость денежных потоков в различных видах деятельности монополии. Полученные данные станут основой для корректного формирования новых подходов к ценообразованию на железнодорожном транспорте, что, в свою очередь, обеспечит четкое понимание условий инвестирования в инфраструктуру и локомотивы как в рамках монопольного состояния рынка, так и в условиях конкуренции.

В дальнейшем для принятия решения о возможности либерализации перевозочной деятельности совершенно недостаточно только моделирования, «симуляции» конкуренции на железной дороге, как это предполагалось в последнем проекте ЦМР. Необходимы практические эксперименты по полноценному допуску частных перевозчиков на отдельные направления, ведь только в этом случае можно будет построить качественную модель, сделать приближенные к реальности расчеты и оценки эффектов. Кроме того, такие пилотные проекты позволят заблаговременно обнаружить слабые места в существующей системе и предусмотреть дополнительные корректировки к нормативной базе. Следует понимать, что появление частной тяги не самоцель, а лишь средство повышения эффективности перевозочного процесса, создания условий для роста темпов обновления локомотивного парка, способных нивелировать дефицит тяги на грузонапряженных участках в пиковые периоды, решения проблемы дефицита инвестиций на содержание магистральной инфраструктуры в нормативном состоянии.

Считаю принципиально важным обеспечить поддержку практики применения технологии организации перевозок собственными поездными формированиями (СПФ). Уже более 15 лет СПФ встроены в общий технологический процесс работы ОАО РЖД. При этом такая практика в полной мере компенсирует стоимость инфраструктуры, а также позволяет монополии получать дополнительный доход. Переориентация высвобожденных локомотивов перевозчика на другие направления позволяет увеличить грузовую базу и выручку ОАО РЖД.

На первый план выходит технологическое преимущество, которое позволяет улучшить оборот вагонов, снизить нагрузку на инфраструктуру, восполнить нехватку локомотивов на отдельных направлениях. Только поэтому перевозки с использованием СПФ эффективны как для грузоотправителей, так и для операторов, перевозчика, владельца инфраструктуры. В этом контексте можно говорить о совершенствовании существующих технологий, о появлении новых, но нельзя допустить разрушения уже сложившейся практики взаимодействия клиентов, операторов и перевозчика, которые уже отработаны и доказали свою эффективность. При этом СПФ нельзя считать одной из «форм развития конкуренции» на железнодорожном транспорте. Работа СПФ — это прежде всего технология перевозки грузов, усиливающая конкурентные преимущества железнодорожного транспорта, а отнюдь не пример конкуренции перевозчиков.

Давно назрела необходимость адаптации действующей системы тарифообразования и нормативно-правовой базы к уже осуществленным структурным реформам. Сформировавшийся пробел в правовой «обвязке» сложившихся отношений уже неоднократно становился причиной дискуссий по регулированию конкурентных сегментов рынка. При этом вмешательство в рыночное ценообразование, установление требований по закупке определенных типов вагонов, введение приоритетов доступа к инфраструктуре в зависимости от конкретных моделей подвижного состава или иных причин, непосредственно не связанных с пропускной способностью железнодорожной сети, будет оказывать разрушительное влияние на сложившуюся десятилетиями практику взаимодействия с грузовладельцами.

Вместе с тем требуется выработка мер защиты участников железнодорожных перевозок, в первую очередь владельца инфраструктуры и операторов, в контексте планов по сокращению ресурса и сроков использования подвижного состава и их деталей. Введение таких мер требует скоординированной работы с эксплуатантами железнодорожной техники. В системе отношений «потребитель—производитель железнодорожной техники» необходимо вводить правила, по которым общественные организации потребителей формируют заказ на производство техники, где определяют конкретные параметры качества и срока службы изделий, а производители обязаны обеспечивать соответствие выпускаемой продукции этим требованиям.

Хочется верить, что высказанные аргументы будут дополнительно проработаны в окончательной версии столь важного для отрасли документа, определяющего стратегические векторы развития не только железнодорожного транспорта, но и всего рынка грузоперевозок в России. В противном случае усиливается риск потери привлекательности железнодорожных перевозок для грузовладельцев, снижения инвестиций в отрасль и, как следствие, роста транспортных издержек во всей экономике.

реклама

АТР АзияТрансРейл

НАША ЦЕЛЬ — ДВИЖЕНИЕ!