

Уставные отношения

В нынешнем году ОАО РЖД предложило внести кардинальные изменения в Устав железнодорожного транспорта, закрепляющие возможность реализации на сети механизма take-or-pay и предоставления приоритетного доступа к инфраструктуре для грузоотправителей, внесших провозную плату за год вперед. Вкупе с уже внесенными в прошлом году предложениями, направленными на снижение ответственности ОАО за просрочку доставки грузов и повышение ответственности смежных звеньев транспортной цепочки за необоснованную задержку вагонов под выгрузкой-погрузкой, они коренным образом меняют структуру взаимодействия монополии с грузоотправителями и операторами.

— нормотворчество —

Движение ответственности

В марте Госдума в первом чтении утвердила поправки в статью 97 Устава железнодорожного транспорта, сокращающие ответственность ОАО РЖД за просрочку доставки грузов.

Проект поправок был подготовлен еще в середине 2017 года группой депутатов во главе с Владимиром Афонским. Согласно документу, если сейчас монополия платит по 9% стоимости перевозки за сутки просрочки вплоть до полной потери дохода, то по новым правилам пеня упадет до 6% и не превысит 50% провозной платы.

По мнению депутатов, это поможет гармонизировать российские нормы с законодательствами стран—членов ЕЭС и Соглашением о международном железнодорожном грузовом сообщении, где ответственность, как правило, начинается с 6% платы за перевозку и ограничена 30%.

Однако еще в марте прошлого года Совет потребителей по вопросам деятельности ОАО РЖД выдал экспертное заключение о том, что снижение лимитов ответственности перевозчика за просрочку доставки грузов и порожних вагонов и контейнеров нецелесообразно.

«Речь идет не об исключении ответственности железнодорожного перевозчика за просрочку доставки, а о выравнивании условий перевозок по железной дороге с нормами, действующими на других видах транспорта»,— возражают в ОАО РЖД, напоминая, что сегодня в случае задержки груза в пути на 11 суток железнодорожный перевозчик при предъявлении претензии со стороны грузоотправителя рискует ничего не получить за свою работу.

«С учетом расстояний перевозок, масштабов железнодорожной сети России, огромного количества объективных факторов, влияющих на перевозку, а также условий, действующих на других видах транспорта, такая норма демотиивирует перевозчика»,— отмечают в монополии. Не всегда сроки доставки груза нарушаются по вине перевозчика: это может быть нехватка выгрузочных и складских мощностей, занятость подъездных путей или неготовность грузополучателя принять груз в выходной день и т. д.

Другой аргумент ОАО РЖД— неравенство условий с автоперевозчиками, хотя номинально размер ответственности на авто- и железной дороге одинаковы (9% за каждый день просрочки и предел ответственности 100% платы за перевозку). Сроки доставки грузов автомобильным транспортом в нормативных актах не регламентированы, а законодательство дает возможность устанавливать договорную ответственность за нарушение сроков, которая имеет приоритет перед



Поправки в Устав железнодорожного транспорта могут поставить одних грузоотправителей в приоритетное положение относительно других

установленной законом. Плата за перевозку груза автомобилями также является предметом договора.

Уголь против

На уровне властей эту инициативу ОАО РЖД постоянно поддерживал Минтранс, подчеркивавший в своем отзыве в правительство, что проведенный анализ «показал, что основные затруднения при соблюдении сроков доставки грузов возникли на железнодорожном транспорте в условиях отсутствия у перевозчика собственного вагонного парка», притом что надежность и скорость доставки грузов растут.

Однако довольно серьезно возражало Минэнерго, которое поддерживает позицию угольной отрасли, высказанную Общероссийским отраслевым объединением работодателей угольной промышленности (ОО-ОРУП). В январе представители ОО-ОРУП писали вице-премьеру Дмитрию Козаку, что действующий размер штрафа стимулирует ОАО РЖД обеспечивать своевременное и качественное оказание услуг. Минэнерго заявило, что разделяет эту позицию и не считает возможным поддержать предложенные изменения устава.

«Предложенный законопроект не имеет под собой какой-либо весомой аргументации»,— говорит источник „Ъ“ среди операторов.— Например, нет финансово-экономического обоснования предлагаемых размеров ответственности ОАО РЖД за просрочку доставки вагонов». В то же время ОАО РЖД отчитывается о снижении задержки грузов на сети, добавляет собеседник, а также вынуждает грузоотправителей подписывать договор об увеличении нормативов доставки, в то время как сама монополия отказывается фиксировать в документах время на подачную уборку вагонов.

«Отчасти из-за таких мер в конце прошлого года только на направлении Кузбасс—Дальний Восток оказались брошенными свыше 600 поездов»,— говорит наш собеседник.— Помимо этого за последние три года количество порожних вагонов с нарушением сроков доставки выросло почти на 30%. Все связанные с этим расходы, естественно, ложатся на плечи грузоотправителей и операторов, что, в свою очередь, отражается на конечном потребителе». В среднем за год отдельные владельцы железнодорожного подвижного состава несут убытки свыше 1 млрд руб. из-за несвоевременной доставки грузов и порожних вагонов, добавляет собеседник „Ъ“.

Не сроком единым

Вопросы ответственности ОАО РЖД за соблюдение сроков доставки грузов— лишь часть того комплекта поправок, внесение которых по тем или иным причинам инициировали в последние месяцы железнодорожники с целью ускорения движения и оборота вагона на сети. Среди этих мер, в частности,— изменения статьи 100 устава, вводящие ответственность грузоотправителей и получателей за задержку на подъездных путях чужих вагонов.

С такой инициативой еще в ноябре 2017 года выступил Минтранс, предлагая взыскивать с нарушителя в десятикратном размере относительно записанного в Уставе штрафа. Также предлагалось повысить плату за нахождение порожних вагонов на путях общего пользования вне перевозочного процесса до уровня суточной ставки операторов (в среднем по полувагонам в 2018 году— примерно 2,25 тыс. руб. за вагон в сутки, или в десять раз больше, чем в уставе).

Лучше равных

Гораздо более масштабный набор правок в Устав появился в начале марта. Гендиректор ОАО РЖД Олег Белозеров предложил главе Минтранса Евгению Дитриху радикально пересмотреть ряд положений как устава, так и Закона о железнодорожном

транспорте, чтобы предусмотреть, в частности, законодательные основания для введения механизма take-or-pay и возможности торговать приоритетным доступом в обмен на точечные вливания инвестиционных средств со стороны грузоотправителя, а также для пропуска грузов определенной категории.

Так, в уставе помимо долгожданного закрепления статуса оператора, который уже много лет не могут внести в законодательство, появятся положения, которые обязывают оператора предоставлять вагоны или контейнеры для перевозок «особо значимых грузов». Порядок отнесения грузов к этой категории, согласно документу, определяется правительством. В прошлом году Минтранс, обобщая поступившие мнения, отмечал, что в приоритетные категории могут попасть оказание услуг потребителям в государственных или социально значимых целях, поставки по долгосрочным контрактам в противовес спотовым, перевозки компаний, инвестирующих в портовую инфраструктуру РФ, в эти порты, и грузоотправителей, осуществляющих поставки нефти на товарные биржи РФ.

Кроме того, грузоотправителю и перевозчику, а также оператору разрешают (не обязывая их) заключать долгосрочные договоры об органи-

зации перевозок, предусматривающие взаимную ответственность за объемы и сроки. В частности, такие договоры, сообщается в тексте, могут содержать условие о предоплате на год и более, «в том числе в целях инвестирования в развитие инфраструктуры». Они могут тарифицироваться особым образом, а перевозки по ним осуществляются в приоритетном порядке.

В последней версии целевой модели рынка (ЦМР) грузовых железнодорожных перевозок механизм take-or-pay фигурировал— впрочем, в текущем году от ЦМР как таковой решили отказаться (см. „Ъ“ от 13 марта). Вопрос продажи пропускных способностей за инвестиции, что сейчас невозможно в силу принципа равнодоступности инфраструктуры, обсуждается уже давно, но периодически это обсуждение переживает всплески, в частности как в прошлом году, когда владелец «Сибантрацита» Дмитрий Босов предложил построить второй Северомуйский тоннель на БАМе в обмен на приоритетный доступ к нему.

В сентябре ОАО РЖД предложило ввести возможность резервирования грузоотправителем пропускной способности узких мест за невозвратную предоплату, либо сохранять для штатного доступа грузоотправителей большую часть инфраструктуры загруженных участков, а остаток расторговывать за повышенную цену. Тогда операторы сочли такое предложение коррупциогенным и создающим простор для возникновения вторичного рынка пропускной способности.

Последние предложения ОАО РЖД о правках устава не отклоняются от ранее заданного вектора. Вариант дробления пропускной способности с дифференциацией оплаты там отсутствует, зато предоплату предложено закрепить.

«Создание любых инструментов, меняющих существующие в настоящее время правила доступа к перевозкам (приоритет— только грузам для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), должно сохранять недискриминационный доступ к инфраструктуре»,— говорит источник „Ъ“, близкий к крупному грузовладельцу.— Предлагаемые изменения в части введения механизма приоритетных перевозок для грузоотправителей и грузополучателей, заключивших договоры с ОАО РЖД, включая инвестиционные договоры, содержат экономические риски и неопределенности для грузоотправителей и грузополучателей, не подписавших долгосрочные соглашения». «Трудно комментировать произвол,— резюмирует еще один собеседник „Ъ“.— Про торговлю ограниченными пропускными способностями— слов нет!»

Анна Павлова,
Наталья Скорлыгина

Госдума понижает ответственность РЖД

— мнение —

В начале марта Госдума одобрила в первом чтении поправки к Уставу железнодорожного транспорта о снижении ответственности ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) за просрочку сроков доставки грузов. Будет уменьшена не только ставка штрафа (с привычных 9% за сутки просрочки до 6%), но и предельная его величина. Если сейчас общий размер штрафа ограничивается полной величиной провозной платы за соответствующую перевозку, то, согласно законопроекту, он будет ограничен только половиной соответствующей суммы.

За всю историю российских железных дорог сменилось девять уставов— главных документов, имеющих статус федерального закона, которыми регламентируются взаимоотношения железных дорог и потребителей транспортных услуг. Предыдущие восемь уставов принимались в 1885, 1920, 1922, 1927, 1935, 1954, 1964, 1998 годах, ныне действующий— девятый— в 2003 году.

В ст. 97 действующего Устава железнодорожного транспорта РФ предусмотрено, что «за просрочку доставки грузов или не принадлежащих перевозчику порожних вагонов, контейнеров перевозчик... уплачивает пени в размере 9% платы за перевозку грузов, доставку каждого порожнего вагона, контейнера за каждые сутки просрочки, но не бо-



Фарид Хусайнов, кандидат экономических наук, эксперт Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ

лее чем в размере платы за перевозку данных грузов, доставку каждого порожнего вагона, контейнера».

В предыдущем (восьмом) уставе, который назывался «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации» и действовал с января 1998-го по май 2003 года, существовала аналогичная норма: величина пени за каждые сутки просрочки и ее ограничение были такими же, как в ныне действующем уставе 2003 года.

Но если мы отмотаем еще немного назад, к Уставу железных дорог СССР (утвержден постановлением Совета министров СССР от

06.04.1964 г., действовал с 01.10.1964 г. по 16.01.1998 г.), то там ответственность за просрочку была несколько иной. В том уставе вместо термина «пени» использовалось понятие «штраф за просрочку в доставке груза», и он ступенчато изменялся в зависимости от величины просрочки и мог составлять от 15% до 75% провозной платы.

Примечательно, что именно на 1980-е годы приходятся самые большие величины просрочек и самые большие доли отправок, прибывающих с просрочкой,— от 32% до 41% по всем видам отправок (и до 64% по мелким отправкам). При этом среднее время просрочки составляло от шести до девяти суток, а по мелким отправкам— от 12 до 17 суток. Впрочем, и общая скорость доставки грузов составляла в 1980-е годы от 203 км/сутки до 212 км/сутки.

В период с 1954 по 1964 год, впрочем, ограничение общей величины штрафов составляло 30%. А до 1954 года, пока действовал еще «сталинский» железнодорожный устав, существовала дисциплинарная и уголовная ответственность за ряд нарушений, включая просрочку сроков доставки груженных вагонов.

В дореволюционном Общем уставе российских железных дорог 1885 года величина штрафа равнялась 5% за каждые сутки просрочки. Но никаких ограничений в виде «не более 50% суммы всех провозных платежей» там не было. В ст. 110 лишь отмечалось, что «общая сумма вознаграждения не должна,

однако, превышать всей причитающейся за провоз груза платы».

Этот нехитрый исторический анализ позволяет увидеть, что теперь предлагается установить беспрецедентно мягкие, пониженные нормы ответственности РЖД за невыполнение своих обязательств. Таких льгот и поправок у железных дорог не было при всех предыдущих созывах российского парламента.

Почему это плохо?

Как мы знаем из теории, любой монополист старается уклониться от инвестиций в основные средства в пользу непроизводительных расходов (купить, например, футбольный клуб). Чтобы государственный монополист начал эффективно инвестировать, у него должны быть сильные стимулы к этому, и болезненные штрафы за просрочку доставки грузов— один из таких стимулов. Неинвестирование в инфраструктуру или некачественная организация эксплуатационной работы должны автоматически создавать для пе-

ревозчика ощутимые убытки, ведь только если монополист видит вылаченные суммы за просрочку срока доставки (из-за «пробок» на грузонапряженных участках или вследствие некачественной работы сотрудников), только тогда у него появятся стимулы что-то менять.

Судя по всему, это прекрасно понимали авторы нормативных актов, регулирующих железнодорожный транспорт на протяжении предыдущих, рыночных периодов существования отрасли. Даже в последние годы, в том числе из-за наличия этих норм в законодательстве, доля отправок с просрочкой сроков доставки снижалась (см. таблицу). Например, по итогам 2017 года с просрочкой было доставлено только 3,3% всех грузовых отправок (для груженных отправок этот показатель составил 3,4%, для порожних— 3,1%).

Отчасти это снижение было обусловлено заключением добровольных договоров между грузоотправителями и РЖД на увеличение норма-

Доля отправок, прибывших с просрочкой, в 2007–2017 годах (%)											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего	11,2	14,1	9,5	12,8	18,4	27,5	22,5	12,9	7,1	3,9	3,3
В том числе											
В груженных вагонах	10	12,3	7,5	11,7	17,7	23	19,8	10,5	5,3	3,3	3,4
маршрутная	15	18,3	10,3	10	9,3	16,2	14,5	5,5	2,1	2,4	3,5
групповая*			5,5	9,1	15,4	23,2	18,1	10,4	5,4	3,2	3,4
повогоная	8,6	10,7	7,2	12,2	18,8	28,8	23,6	13,1	6,6	3,9	4,1
мелкая	9,1	12,4	15,2	13,1	11,3	17,7	2,5	8	8,6	4,9	7,3
контейнерная	11,2	12,4	9,6	12,9	19,8	9,7	13,3	6,8	3,5	2,6	2,2
Порожних вагонов	15,3	18,8	13,1	14,6	19,1	32,7	25,3	14,9	8,5	4,3	3,1

*До 2009 года групповые отправки учитывались в числе маршрутных.