



ИНСТИТУТ ОТКРЫТОЙ
ЭКОНОМИКИ

Развитие конкуренции на железнодорожном транспорте: теория и мировой опыт

ДЕМЕНТЬЕВ Андрей

Январь, 2003

ИНСТИТУТ ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКИ
Россия, 101990, Москва, Колпачный пер., д.4, стр.3
тел.: (095) 540 69 98, факс: (095) 540 11 12

Содержание

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ	3
1.1. Естественная монополия, инфраструктура, деятельность по эксплуатации	3
1.2. Типы взаимоотношений между секторами инфраструктуры и эксплуатации	5
1.3. Виды конкуренции.....	6
1.4. Организационные модели	8
1.5. Страны, выбранные для анализа	10
2. ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ РАЗГРАНИЧЕНИЕ: ВЕРТИКАЛЬНО – ИНТЕГРИРОВАННЫЕ КОМПАНИИ.....	11
2.1. Организация железнодорожного транспорта в США	11
2.2. Организация железнодорожного транспорта в Канаде.....	21
3. КОНЦЕССИИ: МЕКСИКА, БРАЗИЛИЯ И АРГЕНТИНА	26
3.1. Организация железнодорожного транспорта в Мексике.....	27
3.2. Организация железнодорожного транспорта в Бразилии.....	31
3.3. Организация железнодорожного транспорта в Аргентине.....	33
4. ВЕРТИКАЛЬНОЕ РАЗГРАНИЧЕНИЕ: ОТДЕЛЕНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОТ ЭКСПЛУАТАЦИИ	36
4.1. «Железнодорожный пакет» директив ЕС.....	36
4.2. Организация железнодорожного транспорта во Франции	41
4.3. Организация железнодорожного транспорта в Германии	50
4.4. Организация железнодорожного транспорта в Великобритании	63

Введение

За последние 20 лет реформы железных дорог были проведены во многих странах мира. Проблемы, обусловившие необходимость реформ, во многом были схожи, и внешне приводили к серьезному ухудшению финансового положения железнодорожного сектора. В каждом конкретном случае, внутренняя природа кризиса зависела от массы факторов, начиная от внешних условий функционирования железных дорог (их востребованности с точки зрения дальности перевозок, изначальной организации инфраструктурных сетей), так и внутренними обстоятельствами – несовершенством внутренних институтов в плане отношений собственности, контрактации, регуляторного режима.

В своем уникальном сочетании эти факторы приводили к тому или иному варианту трансформации, и, соответственно, реализации разных организационных моделей.

В настоящем разделе в главе.1 даются теоретические аспекты, содержащие основные понятия и обзор принципиально возможных организационных моделей, затем, в главах 2 и 3 рассматриваются вопросы практической реализации на примере конкретных стран.

1. Теоретические аспекты

С точки зрения теории при определении подходов к анализу принципиально важное значение имеют понятия естественной монополии, инфраструктуры, эксплуатации и операций. По сути, речь идет о двух базовых уровнях конструкции (инфраструктуры и эксплуатации), взаимосвязи между которыми могут быть конституированы различным образом, от чего зависит вид конкурентного режима, реализованного в рамках конкретной организационной модели. Отсюда вытекает необходимость в классификации конкурентных режимов, потенциально возможных в сфере железнодорожных перевозок.

И, наконец, после определения системы ключевых понятий и классификации конкурентных режимов, в данном разделе будут приведены принципиальные конструкции, характеризующие модели организационного устройства железнодорожной отрасли, реализованные в международной практике.

1.1. Естественная монополия, инфраструктура, деятельность по эксплуатации

Понятие естественной монополии в российском законодательстве

В традиционной экономической теории существует подход к естественной монополии как фирме, производственная функция которой характеризуется возрастающей отдачей от масштаба (ввиду значительной доли постоянных издержек), при этом наличие единственного производителя товара (услуги) является оптимальным с технологической точки зрения (технологическая монополия).

В соответствии с российским законодательством (Федеральный Закон от 17 августа 1995 года N 147-ФЗ "О естественных монополиях" [13]) естественной монополией называется *«состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров»*. Субъект естественной монополии определяется как *«хозяйствующий субъект (юридическое лицо), занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии»*.

Несмотря на то, что действующее в настоящее время российское законодательство в целом соответствует традиционному подходу к определению естественной монополии в экономической теории, необходимо отметить его принципиальную неточность. С методологической точки зрения для разработки принципов и механизмов структурной реформы федерального железнодорожного транспорта наиболее операциональным представляется понятие инфраструктурной монополии и инструментарий и понятийный аппарат неоинституциональной экономической теории. В частности ключевую роль в разграничении железнодорожной отрасли по видам деятельности играет понятие специфичности активов, о чем будет сказано ниже.

Инфраструктура и ее принадлежность к естественной монополии

Согласно статье 4 Федерального Закона №147-ФЗ от 19 июля 1995 г. «О естественных монополиях» железнодорожные перевозки относятся к сфере деятельности естественной монополии и, соответственно, подлежат государственному регулированию. Однако, Федеральный Закон №16 – ФЗ от 10 января 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон «О естественных монополиях» [14] дополнил ст.4 вторым и третьим абзацами (пунктами 2 и 3 соответственно), идущими после перечня сфер деятельности субъектов естественных мо-

нополий (пункта 1). Второй абзац (пункт 2) фактически вводит понятие переходного периода и говорит о том, что в связи с реализуемой по решению Правительства Российской Федерации демополизацией рынка железнодорожных перевозок осуществляется переход от регулирования деятельности субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок к регулированию деятельности субъектов естественных монополий в сфере предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Третий абзац (пункт 3) устанавливает запрет на сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий, перечисленных в пункте 1 статьи 4, в состояние конкурентного рынка.

При этом понятие «инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования» определяется Федеральным Законом №17 – ФЗ от 10 января 2003 г. «О железнодорожном транспорте Российской Федерации». В соответствии со статьей 2 настоящего ФЗ, под инфраструктурой железнодорожного транспорта общего пользования (далее – инфраструктурой) понимается *технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электрооборудования, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы, система управления движением, иные, обеспечивающие функционирование данного комплекса здания, сооружения, устройство и оборудование* [15].

Таким образом, современное российское законодательство достаточно четко раскрывает понятие инфраструктуры. Однако к сфере естественных монополий по-прежнему относятся железнодорожные перевозки, соответственно, они же подлежат и регулированию, но при этом закрепляется возможность перехода к регулированию деятельности субъектов в сфере инфраструктуры.

По сути, это означает конституирование переходного состояния, а стало быть, и нормативное оформление регуляторного режима (также для переходного состояния), в котором регулируемый субъект функционирует, как в сфере инфраструктуры, так и в сфере железнодорожных перевозок – потенциально-конкурентном секторе.

Инфраструктурная отрасль: деятельность по эксплуатации

Железнодорожный транспорт является инфраструктурной отраслью (отраслью, основанной на деятельности инфраструктуры). Понятие инфраструктурной отрасли включает в себя три уровня:

- собственно материальные сети, по которым осуществляется поставка продукции и без которых она либо невозможна, либо экономически нецелесообразна;
- деятельность по поддержке сетей в надлежащем виде (обеспечение необходимой пропускной способности сети, диспетчеризация – так называемые естественно-монопольные виды деятельности);
- деятельность по эксплуатации – осуществляется в рамках инфраструктурных рынков, предложение на которых формируется пропускной способностью сети (инфраструктурой), а спрос – потребностью в осуществлении пассажирских и грузовых перевозок.

В дальнейшем под «эксплуатацией» будет пониматься именно третий уровень деятельности, т.е. непосредственно, деятельность по осуществлению перевозок. Во многих научных трудах такая деятельность подразумевается под термином «*операции*», и, соответственно, «*операторы*» являются субъектами рынка, предоставляющими услуги по перевозке. В настоящем исследовании, во избежании двусмысленности, понятия «эксплуатация» и «операция», а также «эксплуатант» и «оператор» – тождественны.

1.2. Типы взаимоотношений между секторами инфраструктуры и эксплуатации

Как уже отмечалось, железнодорожный транспорт является инфраструктурной отраслью экономики, т.е. отраслью, в которой доминирует инфраструктурная (или сетевая) составляющая. Услуги по перевозке пассажиров и грузов железнодорожным транспортом связаны с инфраструктурой технологически, однако, в принципе являются самостоятельным бизнесом.

Для определенности принято считать, что услуги инфраструктуры и эксплуатация (перевозки) находятся в *вертикальном* взаимоотношении, если они являются компонентами¹. И наоборот, если, например, услуги по перевозке пассажиров, предлагаемые различными компаниями-перевозчиками, являются для конечного пользователя субститутами, то говорят, что они связаны *горизонтальными* взаимоотношениями. Что касается инфраструктуры железнодорожного транспорта, то провести четкую границу между этим двумя понятиями оказывается не всегда возможным, поскольку различные участки сети могут служить в одних случаях как компоненты (дополняющие друг друга), в других – конкурировать между собой и являться субститутами (заменителями). К примеру, маршруты Калининград – Москва и Санкт-Петербург – Москва могут конкурировать за доставку морских грузов в столицу, тогда как при доставке пассажиров из Санкт-Петербурга в Калининград могут являться звеньями одного маршрута. Поэтому для определения типа взаимоотношений между различными рынками товаров или услуг (особенно в отраслях инфраструктуры) требуется детальное изучение особенностей (в том числе региональных) ведения бизнеса в этих сферах.

Во всех странах услуги железнодорожного транспорта в различной степени являются предметом прямого или косвенного государственного регулирования. В последние годы в мировой практике в отношении инфраструктурных отраслей наметилась тенденция к дерегулированию и развитию конкуренции в потенциально конкурентных секторах. Однако, не существует универсальных рекомендаций по разграничению секторов на естественно-монопольные и потенциально конкурентные; в каждой отдельно взятой стране следует учитывать географические и климатические особенности, уровень и характер спроса, наличие возможных заменителей продукции естественной монополии. Детальный экономический анализ субаддитивности затрат естественной монополии зачастую невозможен в силу информационных ограничений. Тем не менее, в мировой практике к сфере потенциальной конкуренции на железнодорожном транспорте относят операции по перевозке пассажиров и грузов, а также ремонту подвижного состава. Внедрение и поддержка конкуренции в этих секторах призваны, в первую очередь, стимулировать повышение эффективности работы и улучшения качества услуг при расширении их спектра. С другой стороны, конкуренция может оказаться более выгодной альтернативой регулированию (с общественной точки зрения), поскольку регулирование (как способ снижения общественных потерь вследствие «провалов рынка») в условиях информационных и политических ограничений не является совершенным инструментом экономической политики и в свою очередь подвержено «провалам регулирования».

Следует особо подчеркнуть, что развитие конкуренции в отраслях инфраструктуры не может являться самостоятельной целью экономической политики, а должно быть направлено на повышение эффективности функционирования всей отрасли в целом. Вопрос о роли конкуренции в повышении эффективности работы железнодорожного транспорта является отдельной весьма сложной проблемой и лежит за рамками настоящего исследования. В дальнейшем при описании основных моделей конкуренции на железнодорожном транспорте мы

¹ В других отраслях, таких как телекоммуникации, электроэнергетика, газовая отрасль, услуги инфраструктуры могут не являться необходимым фактором производства конечного товара или услуги, когда последние поставляются потребителю «в обход» существующей инфраструктуры. К примеру, крупные потребители электроэнергии могут обладать собственными генерирующими мощностями, крупные потребители газа забирать газ непосредственно из магистрального трубопровода «в обход» локальных газораспределительных сетей, появление спутниковой связи уменьшило необходимость обращаться к услугам проводной связи. На железнодорожном транспорте по технологическим соображениям подобного рода «игнорирование» инфраструктуры практически невозможно. Поэтому мощности инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования являются *ключевыми* (или безальтернативными) при оказании услуг по перевозке пассажиров и грузов.

будем полагать, что развитие конкуренции в потенциально конкурентных секторах этой отрасли является вопросом решенным на политическом уровне. Тем не менее, при описании моделей недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта вопрос об общественной оптимальности различных конкурентных режимов в данной отрасли вновь будет иметь ключевое значение.

1.3. Виды конкуренции

Вне зависимости от конкретной структурной организации отрасли железнодорожного транспорта, можно выделить три основных вида потенциально возможной конкуренции.

«Межвидовая» конкуренция

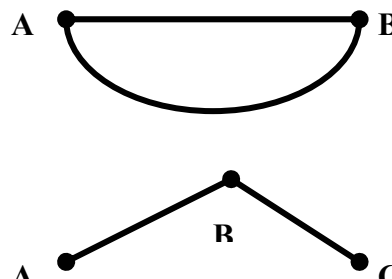
«Межвидовая» конкуренция или «межотраслевая» конкуренция имеет место, например, между железнодорожным и автомобильным транспортом. Данный конкурентный режим зачастую реализуется в ситуации, когда перевозки востребованы на относительно небольших расстояниях – примерно до 500 км.

«Внутривидовая» конкуренция

Внутривидовая (или внутриотраслевая) конкуренция реализуется в ситуации, когда между собой конкурируют несколько железнодорожных перевозчиков внутри рынка.

В зависимости от институционального устройства и специфики организации инфраструктуры здесь может быть выделено несколько режимов:

- **«параллельная» конкуренция** (или конкуренция по параллельным путям) – когда один и тот же груз может быть доставлен из пункта А в пункт В по двум и более альтернативным железнодорожным маршрутам сравнимой протяженности;
- **«географическая» конкуренция** (или конкуренция «по источникам») - когда в пункт В груз может быть доставлен как из пункта А, так и из пункта С, при этом параллельная конкуренция отсутствует.



Конкуренция «за рынок»

Данный вид конкуренции обеспечивается не структурой отрасли, а условиями входа. С этой целью организовываются так называемые торги (аукцион) за франшизу на ведение бизнеса, что обеспечивает конкуренцию за сферу деятельности. Этой деятельностью может быть предоставление услуг инфраструктуры или осуществление железнодорожных перевозок в рамках вертикально-интегрированной компании.

Данный способ организации конкуренции на железнодорожном транспорте заслуживает отдельного внимания, поскольку, с одной стороны, все чаще используется в мировой практике, с другой – достаточно сложен в организационном отношении, поэтому остановимся на нем более подробно.

Соперничество между участниками конкурса за рынок может привести к устранению монопольных цен, поскольку победитель аукциона, предложивший наименьшую удельную цену поставки услуг, будет лишен стимулов к увеличению или завышению своих эксплицитных издержек (как трансформационных, так и транзакционных). Кроме того, он будет заинтересован в оптимальном размещении ресурсов в условиях естественной монополии, что, помимо прочего, приведет к сокращению и имплицитных транзакционных издержек.

Так как средние издержки производства монопольной продукции в долгосрочной перспективе имеют тенденцию к уменьшению, то для согласования динамики изменения цен на продукцию естественной монополии и уровня издержек необходимо проводить торги периодически. Перспектива перезаключения контракта побуждает как хозяйствующего субъекта, владельца временной франшизы, так и потенциальных конкурентов к поиску более экономичных способов организации производства для того, чтобы на следующем аукционе предложить наименьшую цену поставки услуги. Победитель аукциона получает возможность осуществлять хозяйственную деятельность на правах аренды или концессии.

В случае *аренды* активы (инфраструктурная сеть) принадлежат государству или создаются за его счет, а содержатся и управляются частной фирмой. Концессии типичны для организации железнодорожных перевозок. При *концессии* холдинговая компания осуществляет инвестиции в поддержание и развитие сети из собственных или заемных средств. Контракты заключаются на различные сроки, обычно достаточные для полной окупаемости вложений, после чего может быть выкуплена государством. В принципе конкуренция за концессию меньше, чем за аренду, так как здесь для участия в конкурсе необходим значительный собственный капитал или доступ к кредиту, поэтому количество квалифицированных участников торгов меньше.

Достоинствами торгов за франшизу как формы государственного регулирования естественных монополий и развития конкуренции могут быть: во-первых, подчинение их деятельности запросам потребителей, а не регулирующего органа; во-вторых, снижение роли последнего до минимума; в-третьих, простота и эффективность раскрытия частной информации компаний-производителей.

Однако эти достоинства скорее желаемые, чем действительные. Методологически и содержательно разработка условий и самой процедуры проведения конкурса и отслеживание заключенного на его основе контракта представляет собой довольно сложную задачу, выполняемую регулирующим органом, роль которого и степень воздействия на цели компании ничуть не меньше (а, значит, ничуть не лучше), чем при других формах регулирования.

Кроме того, (и практика организации аукционов в России это подтверждает) не всегда можно организовать эффективную конкуренцию из-за высокого размера и невозвратного характера затрат на участие в конкурсе, которые полностью или частично следует компенсировать государству. Подобным способом организации конкуренции также не предусмотрен механизм адаптации бизнеса победителя к непредвиденным или неучтенным в контракте обстоятельствам, вероятность возникновения которых весьма велика, так как выигравшему аукцион приходится действовать в условиях неопределенности, а все возможные варианты развития событий не могут быть учтены в рамках контракта [12, с. 322]. Решением проблемы адаптации к изменившимся обстоятельствам может стать сокращение срока действия контракта и возможность его пересмотра. Однако это, с одной стороны, ослабит стремление победителя инвестировать в высокоспециализированную инфраструктуру, представляющую собой долгосрочные активы, с другой стороны, он попытается “убедить” регулирующий орган в том, что необходим пересмотр удельной цены поставки услуги в сторону увеличения. Таким образом, роль государства как регулирующего органа не ограничивается подготовкой и проведением аукциона и мерами по контролю за соблюдением контрагентом условий договора, но и подразумевает дискреционное вмешательство в случае непредвиденных обстоятельств.

Использование в качестве единственного критерия определения победителя удельной цены поставки может привести к ухудшению ее качества, находящегося в прямой зависимости от цены. В этой связи встает проблема сопоставления цены и качества, не решаемая на основе формализованной методики. Это расширяет полномочия административного органа, присуждающего франшизу, что нежелательно, так как увеличивает опасность злоупотребления служебным положением чиновниками. В качестве решения этой проблемы может быть фиксирование правилами торгов приемлемого качества услуги, которое, впрочем, может быть достигнуто различными сочетаниями факторов производства (более современное до-

рогостоящее оборудование или высококвалифицированный персонал), задача оценки которых выходит за рамки простой модели.

Существование транзакционных издержек, сопряженных с процедурой справедливого аннулирования франшизы выдавшим ее органом, будет сдерживать стремление последнего в судебном порядке отозвать франшизу в случае нарушения договора (как и противодействие со стороны бюрократов, не желающих нести ответственность за выдачу франшизы несостоятельной фирме). Кроме того, постоянные контакты фирмы-победителя торгов с чиновниками регулирующего органа способствуют налаживанию с ними неформальных (не обязательно незаконных) отношений, в которых иногда “политические” соображения играют далеко не последнюю роль, что препятствует справедливому проведению следующих торгов за франшизу. Поэтому на практике повторные конкурсы обычно не ведут к смене арендаторов, так как они имеют существенные, зачастую неоправданные, преимущества перед конкурентами.

Активы, созданные в результате специализированного инвестирования крупных средств, не могут быть переданы победителю следующих торгов без высоких издержек, достаточных, чтобы заблокировать такую передачу и сохранить прежнему владельцу статус монополиста.

Полностью устранить влияние любого из указанных факторов невозможно. Однако модель торгов за франшизу предполагает существенно меньший масштаб государственного влияния, чем модель частной регулируемой монополии, а значит и меньшие негативные последствия. В качестве рекомендации может быть предложено создание двух различных регулирующих органов: устраивающего аукцион и надзирающего за правильностью выполнения условий франшизы.

От того, какой вид конкуренции возможен (на данной территории; при данной организации инфраструктурной сети и т.д.) существенным образом зависит содержание регуляторного вмешательства, как, в части решения вопроса о необходимости обеспечения недискриминационного доступа, так и технологии его обеспечения. В дальнейшем именно это становится одним из условий устойчивости конечной модели организации железнодорожной отрасли.

1.4. Организационные модели

Настоящее исследование содержит анализ двух классов моделей, которые на наш взгляд имеют принципиальное значение в плане выработки оптимальной организационной системы железнодорожного транспорта в России.

Настоящее исследование содержит анализ двух основных классов моделей, которые на наш взгляд имеют принципиальное значение в плане выработки оптимальной организационной системы железнодорожного транспорта в России.

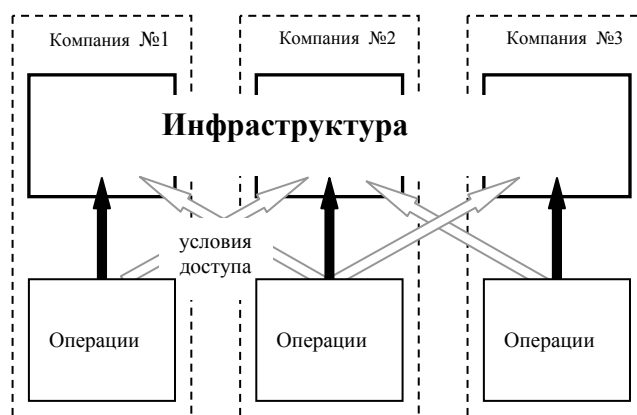
Необходимо отметить, что существует два основных подхода к организации конкуренции в отраслях инфраструктуры. Первый подход – *структурный* – предполагает «управление» *ex ante* структурой отрасли, т.е. образование новых бизнес-единиц, изменение характера и структуры собственности в отрасли, выстраивание правил взаимоотношений между участниками перевозочного процесса, снижение барьеров входа на конкурентный рынок и т.д. Второй подход – *регуляторный (поведенческий)* – направлен, прежде всего, на изменение стимулов уже действующих субъектов рынка инструментами регулирования (ценового и неценового) и может быть охарактеризован как поведенческий подход. Целью второго подхода является «настройка» стимулов хозяйствующих субъектов таким образом, чтобы оптимальная реакция на предлагаемую схему регулирования имела бы результат, близкий к тому, который бы возник в условиях конкуренции (это и снижение в цене «монопольной» надбавки над предельными издержкам, и снижение выгод монополиста от проведения дискриминирующей конкурентов политики и т.д.).

Горизонтальное разграничение

Горизонтальное разграничение предполагает образование ряда конкурирующих вертикально-интегрированных компаний, владеющих собственной инфраструктурой и осуществляющих перевозки (операции).

По организации прав собственности можно выделить:

- **частные компании (частные железные дороги);**
- **концессии.**

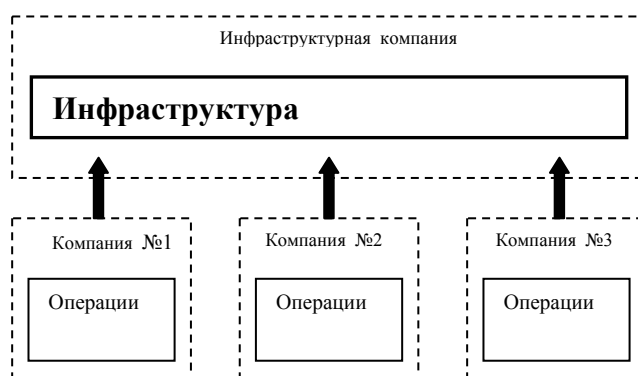


В последнем случае активы (инфраструктура, подвижной состав и остальной технологический комплекс) отдаются в управление частной компании в соответствии с концессионным соглашением.

Вертикальное разграничение

- **Инфраструктурная компания как самостоятельный субъект.** Данная модель структурной организации железнодорожной отрасли предполагает разделение находящихся в вертикальном взаимоотношении инфраструктуры и операций (перевозок). Предполагается наличие конкурентного режима между перевозчиками в секторе операций.

Важной особенностью данной модели является то, что естественно-монопольная составляющая выделена в самостоятельный бизнес, регулируемый государством (регулятором). При этом сами инфраструктурные активы могут находиться как в государственной собственности, так и в частной, а также передаваться холдинговой компании на правах концессии.



- **Инфраструктура в совместном ведении пользователей.** В соответствии с данной моделью инфраструктура (или инфраструктурная компания) находится в совместной собственности конкурирующих между собой перевозчиков. Подобная организация в отношении инфраструктуры представляет собой частный случай так называемых «клубных благ».

Неполное вертикальное разграничение

При неполном разграничении сохраняется вертикально-интегрированная компания, владеющая инфраструктурой и предоставляющая услуги по перевозке конечным пользователям.

Данная модель предполагает вмешательство со стороны регулятора в отношении условий и правил доступа независимых перевозчиков (пользователей инфраструктуры) к ключевым мощно-



стям железнодорожного транс-порта (инфраструктуре). Поскольку структурное разделение не было завершено до конца, поддержка конкуренции (равно как и устойчивость всей модели) зависит от организации регуляторного режима. Поэтому данная модель является наиболее «регулятивно-интенсивной», т.е. поддержание конкуренции возможно при обеспечении соответствующего режима недискриминационного доступа как инструментами ценового, так и неценового регулирования. Потенциально объектом ценового регулирования может являться плата за доступ к инфраструктуре и/или цена конечной услуги, предоставляемой вертикально-интегрированной компанией.

Особо следует остановиться на случае так называемого «операционного разделения инфраструктуры» (разделения собственности и контроля). В данной модели контроль над инфраструктурной составляющей бизнеса вертикально-интегрированной компании осуществляется независимым органом, не обладающим правами собственности на инфраструктуру. Если контроль осуществляется преимущественно регулятором, то данный подход аналогичен предыдущей ситуации. Если управление осуществляется представителями компаний-перевозчиков, то данный подход аналогичен модели «инфраструктура в совместном ведении пользователей». Если же контроль осуществляется органом, не зависящим ни от регулятора, ни от пользователей инфраструктуры, то данный подход аналогичен модели «инфраструктурная компания».

1.5. Страны, выбранные для анализа

Подход к выбору стран и анализу международного опыта целиком и полностью основывается на вышеизложенной классификации моделей. Так, что касается горизонтального разграничения, то здесь в качестве примеров взаимодействия частных вертикально - интегрированных компаний были выбраны системы Соединенных Штатов и Канады. В том же классе организационных моделей опыт концессий рассматривается на примере Мексики, Бразилии и Аргентины.

Второй тип моделей, предполагающий вертикальное разграничение, в разной степени реализован в странах Западной Европы и в настоящем исследовании представлен примерами Франции, Германии и Великобритании. Важно особо подчеркнуть *разную степень реализации* вертикального разграничения в последних трех случаях. Полное институциональное разделение произведено только в Великобритании. Германия и Франция сохранили вертикальные связи между инфраструктурой и эксплуатацией. Поэтому, несмотря на то, что при анализе европейских примеров случай неполного вертикального разграничения отдельно не выделен, следует иметь в виду, что во Франции и в Германии, в настоящее время реализована именно последняя «Г-образная модель».

В настоящем исследовании анализ международного опыта предполагает не только представлении организации железных дорог на современном этапе, но и описание предшествующего процесса реформ, а также предпосылок, обусловивших сами реформы. На наш взгляд, это представляется необходимым с точки зрения понимания проблем, решение которых сопровождалось изменениями в институциональной организации отрасли. В конечном счете, анализ процессов в динамике (предпосылки реформы, содержание реформ, их результаты) позволяет дать обоснование субъектной структуры модели, форм регламентации связей между ее субъектами, выбранного регуляторного режима, а также фактора конкуренции, предполагаемой моделью.

2. Горизонтальное разграничение: вертикально – интегрированные компании²

Принцип «горизонтального разграничения» реализован на железных дорогах США и Канады, в результате чего в отрасли в режиме «параллельной конкуренции» функционируют вертикально-интегрированные железнодорожные компании.

В Мексике, Бразилии и Аргентине операционные структуры устроены также по принципу вертикальной интеграции. Но имеется несколько принципиальных отличий от североамериканской модели, связанных, как с типом конкурентного режима, так и с условиями функционирования операционных структур. Поэтому эти два случая мы будем рассматривать отдельно.

Частные компании: США и Канада

Модель, реализованная в странах Северной Америки (США и Канаде), обеспечивает достаточно надежную и стабильную работу железнодорожной отрасли. Тем не менее, следует сразу подчеркнуть изначально выгодные внешние условия функционирования железных дорог, что в значительной степени снизило издержки трансформационных процессов.

Большие расстояния между центрами зарождения и погашения грузопотоков, транспортное обеспечение внешней торговли (потребность в доставке грузов к побережьям обоих океанов) общность экономических связей во многом определили как саму потребность в железнодорожном транспорте на континенте, так и условия его развития.

Территория

Общая территория Соединенных Штатов и Канады составляет порядка 18,5 млн. кв. км. (США – 9,36 млн. кв. км., Канада – 9,2 млн. кв. км.). Совокупный грузооборот, обслуживающий такую территорию - более 2300 млрд. ткм. [4, с.397, 179]. При этом порядка 70% грузооборота приходится на железные дороги США. Средняя дальность перевозки на континенте – свыше 1200 км. (в США – 1356 км. [25, с.417], в Канаде – 1200 км.). Высокие дальности востребованных перевозок обеспечивают железнодорожному транспорту по ряду грузов фактически монопольное положение в секторе дальних перевозок. 30% грузооборота железных дорог США связано с внешней торговлей. Среднее расстояние перевозок в порты равно 2400 км. [38, с.21] по сравнению с несколькими сотнями километров в континентальной Европе и менее, чем 160 км. в Японии.

Единый рынок

Соглашение о свободной торговле в Северной Америке (NAFTA) способствовало росту на 50% объемов торговли между США и Канадой с одной стороны, США и Мексикой, с другой. Североамериканский рынок простирается в настоящее время от Юкона до Юкатана, соответственно, это обуславливает и увеличение расстояний перевозки.

Сходные внешние условия (большие дальности перевозок), географическое расположение железнодорожных сетей двух стран по отношению друг к другу, внешнеторговые связи, перспективы создания единого рынка с едиными принципами взаимоотношений между его субъектами во многом обеспечили единые подходы к реструктуризации железных дорог и получению сходных моделей организации отрасли.

2.1. Организация железнодорожного транспорта в США

Положение отрасли: 1950 – 1970 гг.

Традиционно, американские железные дороги – это частные компании, владеющие как инфраструктурой, так и осуществляющие железнодорожные перевозки. В период между началом 50-ых и концом 70-ых положение многих из них существенно ухудшилось. Примерно треть компаний подошли к грани банкротства. Текущие доходы не покрывали эксплуатаци-

² Главы 2-4 написаны в тесном сотрудничестве с Доронкиным В.В.

онные расходы, долги росли, компании не могли выплачивать дивидендов, ухудшалось техническое обслуживание сети.

Факторы, обусловившие необходимость реформ:

- убыточность пассажирских перевозок, как следствие, возникновение ситуации перекрестного субсидирования;
- единый комплекс сетевой инфраструктуры, включающий малодеятельные линии; без разрешения регулирующих органов железные дороги не имели права их закрыть; получение такого разрешения было невозможно без продолжительной административной процедуры, которая нередко заканчивалась отрицательным заключением, что означало отсутствие возможности оптимизации собственного бизнеса.
- ужесточение конкуренции со стороны автомобильного транспорта, как в части грузовых, так и пассажирских перевозок, как результат, железные дороги теряют доходы от перевозок грузов, убытки от пассажирских перевозок растут;
- неадекватный регуляторный режим со стороны правительственных органов, накладывающий такие ограничения, которые не позволяют адаптироваться бизнесу к быстро меняющимся внешним условиям - действующий механизм тарифных ограничений не учитывал реальной потребности железных дорог в финансовых ресурсах;
- отношения с профсоюзами базировались на старых принципах, что давало профсоюзам неоправданные полномочия при отстаивании заработной платы и занятости в отрасли; железнодорожные компании теряли еще одну «степень свободы» (в плане адаптации бизнеса к внешней среде), которая имела у конкурентов.

В результате, внешние ограничения делали железнодорожный бизнес внутренне громоздким и не поворотливым. И чем сильнее становилась конкуренция с автомобильным транспортом, тем в большей степени усугублялись внутренние проблемы отрасли.

Реформы

После того, как обанкротилась одна из крупнейших железнодорожных компаний Америки Penn Central Конгресс США в 1976 г. принял Закон об оздоровлении железнодорожного транспорта. Далее в 1980 г. был принят Закон о железных дорогах, больше известный, как закон Стэггерса (Staggers Act), положивший начало дерегулированию отрасли. Вместе с этим были внесены изменения в Закон о торговле между штатами и другие законодательные акты, определявшие условия функционирования сектора железнодорожных перевозок.

Законодательные изменения

Все основные изменения были так или иначе связаны с устранением «жесткостей», присутствующих в прежних нормативных актах, конституировавших режим функционирования железнодорожного транспорта в стране. Дерегулирование предполагало реализацию следующих принципиальных позиций.

- **Отмена любого экономического регулирования в тех случаях, где есть конкуренция.** Соответствующие изменения были внесены в Закон о торговле между Штатами, после чего железные дороги могли действовать не на основе установленных тарифов, а посредством конфиденциальных контрактов с клиентами. Необходимым условием для возникновения регулирующего вмешательства в отношении установления цены становится отсутствие конкуренции на транспортном рынке, причем, под конкуренцией понимается не только внутривидовая конкуренция (между компаниями, осуществляющими железнодорожные перевозки), но и межвидовая (между видами транспорта) - это первый критерий. Второй состоит в определенном уровне превышении тарифа над переменными издержками (variable costs).
- **Соглашение между дорогами о праве доступа к сетям друг друга** больше не нуждались в предварительном утверждении регулирующим органом. Достаточно простого уведомления об их наличии.

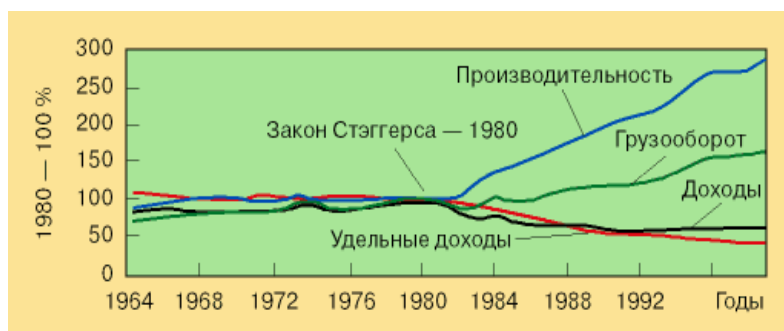
- **Отсутствие препятствий в рационализации структуры собственных активов.** Малодеятельные и убыточные линии могли быть выведены из состава активов. Подобные сделки больше не входили в сферу регулирования.
- **Исключение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых.** Пассажирские перевозки выделялись в отдельную компанию с последующим субсидированием ее деятельности из государственного бюджета.

Результаты реформ

После того, как были сняты регулирующие ограничения, железнодорожная система Соединенных Штатов (ее субъекты), начала адаптироваться к внешним условиям, используя для этого полученные «новые степени свободы», необходимые для оптимизации собственного бизнеса. За последующие 20 лет произошло [1, с.86]:

- почти двукратное сокращение сети железных дорог;
- убыточные линии были выделены в отдельные структуры, объединенные в ассоциации;
- глобальное внедрение новейших информационных технологий;
- централизация управления большими (20-30 тыс. км.) железнодорожными полигонами с отказом от промежуточных административных управленческих структур,
- концентрация в единых центрах всей работы с клиентурой по маркетингу, по контролю состояния перевозочного процесса, по диспетчерскому руководству работой и использованию подвижного состава, по оптимизации конкретных оперативных решений на большом управляемом полигоне,
- пассажирские перевозки переданы компании Amtrack, созданной еще в 1971 г. в целях развития междугородних пассажирских перевозок; пассажирские перевозки нерентабельны, поэтому Amtrack дотируется государством, частные компании занимаются исключительно грузовыми перевозками,
- среди грузовых компаний продолжился процесс слияний, в результате которого по состоянию на 2002 г. в отрасли действуют 7 железных дорог первого класса [2] (против 41 в 1980 г. [1, с.87] и 14 в конце 1990 г. [4, с. 397]); на их долю приходится свыше 80% грузооборота.

Рис.1. Показатели работы железных дорог США



Источник: International Railway Journal

После принятия Закона Стэггера в 1980 году показатели, характеризующие деятельность системы американских железных дорог (и по которым можно судить о результативности реформ для сектора в целом), серьезно изменились. Часть этих изменений, произошедших за 20 лет с момента принятия закона Стэггера, можно видеть на рис.1.:

- грузооборот вырос более, чем на 50%,
- производительность (отношение грузооборота к эксплуатационным расходам) увеличилась на 171%,

- валовые доходы за первые 10 лет снизились примерно на 40%, далее оставались примерно на том же уровне (см. рис.1.),
- удельные доходы (в расчете на ткм) уменьшились на 50%.

Последний показатель – удельные доходы – свидетельствует о том, что железные дороги США выбрали стратегию снижения тарифов. По состоянию на 2002 г., средняя ставка грузового тарифа составляла всего 1,551 цента/ткм. [25, с.417] – это один из самых низких тарифов в мире.

Естественно, что такая стратегия требовала жесткой политики в отношении издержек:

- эксплуатационные расходы были снижены на 44%, и это несмотря на 50 %-ный рост грузооборота и рост переменных затрат (variable costs), им обусловленный,
- удельные затраты (в расчете на 1000 ткм.) в период с 1980 по 1999 г.г. сократились почти на 65%.
- удельные расходы на содержание пути (в расчете на 1600 ткм) в период с 1985 по 2000 г. были снижены более чем на 20% - с 0,83 до 0,66 долл./1600 ткм.

Рост общей эффективности, снижение удельных затрат были во многом достигнуты за счет ограничительной политики в области занятости и оптимизации использования людских ресурсов:

- численность занятых на железнодорожном транспорте была сокращена более, чем на 30% (до 177 тыс. чел.³),
- производительность труда, исчисленная как грузооборот на одного работающего, выросла в 4 раза (!) – с 3,06 до 12,66 млн. ткм./чел.,
- численность поездных бригад сократилась с 4-5 до 2-3 чел., причем бригады стали работать на плечах большей протяженности.

В то же время снижение удельных расходов и сокращение занятости не оказало негативного влияния на безопасность перевозок .

По прошествии 20 лет после начала реформ число инцидентов с поездами сократилось почти в 3 раза. По данным Федеральной железнодорожной администрации (FRA):

- число сходов по причине дефектов колес снизилось более чем на 76% благодаря совместным усилиям железных дорог, компаний – изготовителей колес и Ассоциации американских железных дорог (AAR), финансирующей исследования в этой области,
- число сходов рельсов в целом (по всем причинам) сократилось на 66% (2768 сходов в 1999 г. по сравнению с 8205 случаями в 1980), материальный ущерб пути и подвижному составу сократился на 50%, что, естественно позитивно сказалось на общем финансовом результате железных дорог.

Таким образом, по прошествии 20 лет с момента начала реформ, можно однозначно судить о том, что железнодорожный сектор сохранил финансовую устойчивость. Частные железные дороги в существенной мере улучшили свое положение, избавились от лишних активов и не имеют избыточного подвижного состава. Инвестиции в существующий подвижной состав (в целях его модернизации) привели к росту грузоподъемности всего парка, а стало быть росту производительности при снижении затрат на обслуживание предъявляемого грузооборота. В то же время инвестиции в инфраструктуру привели к снижению количества аварий. Как результат, доля железных дорог на транспортном рынке увеличилась с 35% до 39%.

Однако, в целом по отрасли, норма прибыли на вложенный капитал все еще остается низкой, а потенциал снижения издержек (как за счет вывода активов, так и за счет внутренней экономии и внедрения новых технологий) оказывается в существенной мере исчерпанным.

³ данные МБРР по железным дорогам 1 класса по состоянию на 1999 г.

В таком положении железные дороги в 2002 году объявили о повышении тарифов в среднем на 13%. Это привело к увеличению ставки в среднем по сети до 1,7526 цента/ткм. Если учесть все скрытые субсидии и отложенные расходы, присутствующие на железных дорогах, то тариф фактически вырос до 2 центов/ткм. При этом тариф на дальние перевозки автомобильным транспортом (основным конкурентом) составил порядка 66 центов/автомобиле-км., что эквивалентно 2,75 центам/ткм.

Т.е., даже в случае повышения грузовых железнодорожных тарифов их средняя ставка останется на 25% ниже тарифа на дальние автоперевозки, что естественно оставляет существенный маневр железнодорожникам.

В итоге, реформы обеспечили улучшение финансового состояния сектора железнодорожных перевозок. По крайней мере, все «выходные параметры» модели (грузооборот, производительность, безопасность и т.д.) улучшились.

Внутренняя организация: «железная дорога – оптовый продавец»

К настоящему времени грузовые железные дороги первого класса⁴ окончательно перешли к концепции «оптовой продажи» услуг [25, с.419] по доставке грузов на дальние расстояния, практически полностью отказавшись от традиционного общения с мелкими компаниями – отправителями грузов. Это позволило сконцентрировать грузопотоки на основных магистральных линиях, сохраняя, однако, некоторые связи с крупными городскими зонами и между ними.

Реализация концепции «оптового продавца» потребовала ряда структурных изменений, обусловленных самой спецификой модели.

Оптимизация сетевых активов. Следствием концентрации грузопотоков стал переход значительной доли сетей в разряд малоиспользуемых линий, прекращение их эксплуатации, продажа или передача на условиях аренды малым железным дорогам (2-ого и 3-его классов) либо непосредственно грузоотправителям. В результате, за последние 25 лет протяженность линий железных дорог первого класса уменьшилась на 48% до 159,7 тыс. км., а протяженность линий более мелких железных дорог, напротив, увеличилась почти вдвое до 82 тыс. км. Иными словами, произошло перераспределение активов, соответствующее новому разделению функций железнодорожных компаний.

Изменение роли малых железных дорог – грузовые железные дороги второго и третьего классов стали обеспечивать доставку грузов к магистральным сетям. При этом следует отметить зависимость компаний первого класса от остальных железных дорог, поскольку свыше четверти их грузопотоков зарождается или погашается именно на линиях малых дорог⁵. Изменившиеся условия (передача дополнительных сетевых активов) не поставили малые дороги за грань рентабельности. Если рассмотреть в комплексе баланс интересов потребителя и производителя, то можно выделить три варианта достижения устойчивости малых железных дорог:

собственный грузооборот обеспечивает доходную базу, достаточную для покрытия прямых и косвенных затрат; косвенные расходы у малых железных дорог меньше, чем у дорог 1-ого класса, поскольку сети передавались по цене ниже остаточной стоимости, используются бывшие в эксплуатации локомотивы и путевые материалы, широко используется лизинг вагонов;

федеральные и местные администрации субсидируют малые железные дороги, которые гарантируют обслуживание в особых районах;

⁴ По классификации Американской ассоциации железных дорог (AAR) к железным дорогам первого класса относятся компании с доходами от перевозочной деятельности, превышающим 250 млн. долл. Железные дороги второго класса – это компании с доходами от 20 до 250 млн. долл. Кроме того, железная дорога второго класса, эксплуатирующая линии протяженностью более 560 км., является региональным перевозчиком. Категорию третьего класса имеют железные дороги с доходами менее 20 млн. долл., все компании, обслуживающие железнодорожные станции и терминалы. – авт.

⁵ под термином «малые железные дороги» следует понимать железные дороги 2-ого или 3 –его класса (в большинстве случаев 3-его класса) – авт.

деятельность малых железных дорог субсидирует сам грузоотправитель.

Снижение эксплуатационных расходов за счет увеличения грузоподъемности вагонного парка. В конце 1970-ых повышение допустимой осевой нагрузки позволило увеличить максимальную грузоподъемность вагонов с 63,5 до 91 т. Сейчас грузоподъемность доведена до 100 т. и даже до 130 т. По данным анализа американской ассоциации железных дорог (AAR), повышение осевой нагрузки на 10% приводит к сокращению транспортных расходов на 8%. Проблема, которая возникает в связи с ростом грузоподъемности, состоит в том, что малые железные дороги во многих случаях не готовы к приему большегрузных вагонов. **Т.о., текущие расходы крупных железных дорог сокращаются, но при этом увеличиваются издержки «межстыкового» взаимодействия.** Вопрос – за счет чьих средств будет модернизироваться сеть малых железных дорог, обеспечивающих доставку грузов к магистральным путям. Логично предположить, что это будут отложенные издержки, которые лягут на плечи грузоотправителей.

Перераспределение расходов «на сторону» – еще одно следствие реализации концепции оптового продавца. Суть в том, что железные дороги по максимуму избавляются от всех расходов, не связанных с обеспечением «оптовой продажи» услуг по транспортировке. Внешние проявления такого подхода уже приводились выше – снижение общих расходов, сокращение удельных расходов, при том, что сверху «давила стратегия низких тарифов» ради сохранения доли на рынке и эффективной конкуренции. Перераспределение расходов выражалось в следующем [25, с.420]:

значительно выросла плата за простой вагонов, особенно, специализированных, на подъездных путях;

обязанности по содержанию объектов инфраструктуры (те объекты, которые связаны с погрузкой груза, его «входом», на магистральную сеть, принадлежащей компании 1-ого класса) возлагается на грузоотправителя; исключения составляют только особо крупные грузоотправители, которые, как правило, имеют собственную подъездную инфраструктуру; иными словами издержки по стыковому взаимодействию перекадываются либо на грузоотправителя, либо на малую железную дорогу; в ряде случаев клиенты вынуждены приобретать или субсидировать деятельность малых железных дорог, чтобы иметь выход на магистральную сеть;

клиентам вменялось в обязанность иметь средства для электронного оформления документации;

на грузоотправителей перекадывается обязанность гарантировать сохранность отправляемых грузов в процессе перевозки (!) по железной дороге;

Максимальное использование механизма лизинга подвижного состава и аренды оборудования. С учетом повышения грузоподъемности вагонов (повышения осевой нагрузки) до недавнего времени железнодорожные компании приобретали порядка 50 тыс. новых вагонов в год. Однако, новый парк использовался далеко не самым рациональным образом. Пробег только небольшой части вагонов достигал 320 тыс. км. в год. Средняя величина по сети составляла 40 тыс. Это означает, что доля удельных затрат на вагоны в некоторых случаях достигала 0,7 цента/ткм.

Чтобы снизить себестоимость перевозки железнодорожные компании пошли по пути передачи большей части расходов, связанных с содержанием вагонного парка, на грузоотправителей или третьих лиц, например, арендодателей или владельцев вагонов. Максимальное распространение получили схемы лизинга и аренды подвижного состава и оборудования. Сейчас свыше 50% парка вагонов арендованы или выкупаются по лизингу. Подобные механизмы позволяют исключить существенную часть расходов из тарифа. Когда вагон, находящийся в собственности третьей стороны, не востребован, расходы на консервацию и амортизацию несет лизинговая компания, а не оператор.

Давление на поставщиков ресурсов. На 6 крупнейших железнодорожных компаний США и Канады приходится около 80% продаж новых путевых материалов. Потеря заказа для поставщика может означать потерю его доли на рынке на величину до 20%. Это уже стано-

вится серьезным инструментом давления на цену и уже с другой стороны (со стороны поставщиков) инициируются процессы слияний и банкротств, что говорит о нестабильности состояния смежного рынка.

В результате, организация крупных железных дорог по модели «оптового продавца» является абсолютно закономерной реакцией, во-первых, на внешние условия функционирования, прежде всего, на ужесточение конкуренции со стороны автомобильного транспорта, а во вторых, это логичная стратегия внутреннего устройства в условиях внутривидовой конкуренции (между железнодорожными перевозчиками). Однако, уже в 2002 обозначились первые признаки того, что потенциал модели «оптового продавца» в значительной мере исчерпан. С одной стороны, мы наблюдали изменение ролей субъектов модели (в силу становления самой модели) и достижение баланса интересов между ними, с другой стороны, появились серьезные проблемы, связанные с неспособностью малых дорог (при их ключевой роли в общем процессе) адаптироваться к действиям дорог первого класса по снижению собственных издержек. Выше уже отмечалось, что снижение расходов у одного субъекта, крупной компании, ведет к росту издержек «стыкового» взаимодействия с другими субъектами (в данном случае, малыми железными дорогами), которые, становятся барьером для реализации всего перевозочного процесса. Очевидно, что это один из признаков достижения предела в тех преимуществах, которые давала модель.

Тем не менее, в виде результата мы получили ситуацию оптимального разделения функций между всеми субъектами модели, обеспечивающего наименьшие совокупные затраты при перевозке грузов и наилучшие цены для потребителя.

Вопросы доступа

Отдельно следует остановиться на вопросах доступа железных дорог на сети друг друга, потому что это важный элемент институциональной модели, поддерживающий конкуренцию в отрасли.

Важной частью американской системы является то, что большинство договоренностей по вопросам доступа одной железнодорожной компании к путям другой добровольно и взаимно согласованы, т.е. оформлены конфиденциальными соглашениями. Регулирующий орган не вмешивается, за исключением одной ситуации – когда рассматриваются вопросы слияний и поглощений. Это важное уточнение, потому что характеризует на определенной стадии нестабильность ситуации в отсутствие регуляторного вмешательства.

Процессы слияний

Последние 20 лет процессы слияний шли достаточно высокими темпами. С 80 по 2002 год число железных дорог первого класса сократилось почти в 6 раз – с 41 (в начале 80-ых) до 7 (по состоянию на 2002 г.). Результаты слияния были далеки от ожидавшихся. Действительно, железнодорожные компании получили ряд краткосрочных выгод, но для клиентуры качество и сроки перевозок либо не изменились, либо однозначно ухудшились. С точки зрения конкуренции процессы слияний пока не вызывали беспокойства у регулирующих органов и в большинстве случаев они не препятствовали этому. Однако в марте 2000 Министерство наземного транспорта США (STB) наложило мораторий сроком на 15 мес. на объединение железных дорог Северной Америки. Фактически мораторий был инициирован компаниями Norfolk Southern (NS) и CSX, которые тем самым заблокировали объединение компаний Burlington Northern Santa Fe (BNSF) и Canadian National (CN). Сеть BNSF охватывает 2/3 территории западных районов США. CN выполняет перевозки между Тихоокеанским и Атлантическим побережьями Канады. При этом благодаря недавнему слиянию с Illinois Central, CN расширила обслуживаемую сеть за счет коридора Север-Юг, проходящего через Средний Запад США. В итоге, потенциальное объединение компаний могло означать создание гигантской трансконтинентальной системы в Северной Америке.

Как отмечает M.S. Galardi в своей статье, опубликованной в *Railway Gazette International* (№5 за 2000 г.), мораторий был наложен не по причинам антиконкурентного поведения, а по обстоятельствам, связанным с ухудшением работы транспорта в результате предыдущих

слияний. По его мнению, несмотря на объявленный мораторий, нет оснований считать объединение железных дорог путем слияний или приобретений неперспективным с точки зрения усиления отрасли и «соответствия интересам клиентуры». Запоздывание со стороны железнодорожных компаний с оценкой уроков предыдущих объединений вынудило правительство вмешаться путем объявления моратория. К отрицательным проявлениям прошедших процессов Galardi относит:

- намерения быстро получить выгоды от повышения эксплуатационной эффективности без полной интеграции объединяемых систем,
- несбалансированность финансовых задач (роста доходов) и задач по улучшению обслуживания клиентуры,
- недооценка сложности образуемых железнодорожных сетей, с одной стороны, и комплексности сопутствующих информационно-управляющих систем, с другой,
- неадекватная оценка вопросов интеграционной и корпоративной культуры,
- недооценка социальных аспектов и обратной связи.

Таким образом, правительственные органы пока не ставят под сомнение положительный эффект от слияний для железнодорожной отрасли в целом, и пока не видят опасности для «внутривидовой» конкуренции, хотя мораторий был инициирован именно конкурентами BNSF. Государственное вмешательство в основном было связано с большими, чем ожидалось, издержками периода стабилизации после слияний, с ухудшением работы всей транспортной системы, в том числе и тех дорог, которые не были непосредственно вовлечены в последние объединения, однако, пострадали из-за необходимости использования участков сетей других компаний для пропуска своих составов.

Организация отрасли на современном этапе

Одно из ключевых вышеизложенных обстоятельств состояло в том, что в процессе реформ институт регулирующих директив, регламентирующий взаимоотношения между субъектами транспортного рынка был большей частью заменен на институт контрактов. В результате, полученная модель продемонстрировала улучшение внешних показателей работы. Это принципиальный момент, который с одной стороны обеспечил гибкость связей между элементами модели, с другой – обусловил целый ряд проблем, связанных с концентрацией внутри железнодорожного сектора, и необходимости вмешательства государства с точки зрения контроля над процессом слияний и поглощений.

Субъекты

В настоящее время в США сложилась модель со следующей субъектной структурой:

- 7 грузовых железнодорожных компаний первого класса (NS, CSXT, UP, BNSF, CPRS, CN&IC и KCS)⁶, которые выполняют подавляющую часть грузооборота на железнодорожном транспорте, их доля на рынке грузовых транспортных перевозок в целом составляет примерно 40%;
- институт малых железных дорог - особый субъект, играющий важную роль при оптимизации всего перевозочного процесса;
- компания Amtrack, осуществляющая пассажирские перевозки и получающая бюджетную поддержку в силу их нерентабельности⁷.

⁶ количество компаний дано на начало 2002 г. – авт.

⁷ В настоящем разделе организация пассажирских перевозок, и аспекты, связанные с реструктуризацией Amtrack, не рассматриваются. Отметим лишь, что компания не имеет собственных сетей, арендует их у железных дорог первого класса. Основные надежды связываются с организацией высокоскоростных перевозок пассажиров, что обеспечило бы конкурентное преимущество в сравнении с дальним воздушным и автомобильным

- группа лизинговых компаний (Flex Leasing, Nor Rail, Chicago Freightcar Leasing, First Union Rail, CIT Rail)⁸, предоставляющих подвижной состав в аренду.
- грузоотправители, пассажиры, администрации штатов – потребители услуг железнодорожного транспорта.
- прочие субъекты, причастные к организации перевозочного процесса.

Собственность

Грузовые железные дороги США – частные компании.

Функциональная интеграция

Железные дороги организованы, как вертикально-интегрированные компании. Они владеют как собственными путями (инфраструктурой), так и осуществляют перевозки по ним.

Инфраструктура

Инфраструктура принадлежит частным компаниям и управляется ими в рамках обеспечения единого перевозочного процесса. Услуги инфраструктуры специфицируются отдельно только при заключении соглашений о доступе к сетям.

Инфраструктурные сети организованы таким образом, что на многих обслуживаемых маршрутах имеет место, так называемая «параллельная конкуренция», т.е. ситуация, когда конечные и начальные точки маршрутов связаны путями, принадлежащим разным компаниям. Однако, в целом ряде случаев возникает проблема «узких мест» (или «бутылочного горла»), когда имеется только один путь, и, соответственно, возникает необходимость регуляции доступа к нему.

Протяженность сетей составляет около 240 тыс. км. (159,7 тыс. км – сети, принадлежащие железным дорогам 1 класса). Средняя плотность 24,8 км./ тыс. кв. км.

Контракты

Конфиденциальные контракты – основная форма регламентации отношений между субъектами:

- между грузоотправителем и железнодорожной компанией в части условий перевозки и платы,
- между железными дорогами:
 - в части доступа на пути друг друга,
 - в части обмена информацией, согласования эксплуатационных процессов, обмена вагонами при смешанных перевозках,
 - в части сделок о слиянии (поглощении),
 - отчуждения активов (например, передача сетевых активов малым железным дорогам),
- между железными дорогами и собственниками подвижного состава (условия лизинга, аренды, стоимость и т.д.),
- между железными дорогами и поставщиками материалов (ресурсов) в части платы, требуемых характеристик, условий поставки и т.д..

транспортом. Подробнее об организации пассажирского сектора можно прочитать в L.S. Miller. *Railway Age*, 1999, №3, p. 63 – 65; F. Batisse. *Le Rail*, 1997, №66, p. 34-35; W.C. Vantuono. *Railway Age*, 1999, №4, p. 56-58, 60, 62; W. Middleton. *Railway Age*, 1999, №11, p. G6-G8, G10-G20; K. Kube. *Progressive Railroading*, 1999, №7, p. 40 – 45.

⁸ подробнее с результатами деятельности лизинговых компаний и их бизнес-стратегиями можно ознакомиться в A. D. Kruglinski. *Railway Age*, 1997, №6, p. 61, 62, 64-66, 68-71.

Регулирование

Основные регулирующие органы:

- Совет по наземному транспорту Surface Transportation Board (STB) – основной регулирующий орган,
- Департамент транспорта, Федеральная железнодорожная администрация (FRA) – вопросы безопасности.

Отношения между субъектами основаны на конфиденциальных контрактах и строятся в режиме свободного ценообразования: грузовые тарифы не регулируются, за исключением зерна, соевых бобов и семян подсолнечника. Соблюдается баланс между регуляторным режимом и конкуренцией в том смысле, что регуляция рассматривается как инструмент поддержки конкуренции и как способ обеспечения устойчивости всей конструкции в целом.

Потребность в регуляции должна быть обоснована потенциальным ущербом для конкуренции (основная причина), либо резким ухудшением функционирования всей системы в результате действия ее субъектов [37, с.293].

Поэтому контролю (регуляции) подлежат все сделки по слиянию (поглощению). Регулятор вправе выставлять поведенческие условия субъектам, включая вопросы доступа.

Все споры, которые возникают в процессе исполнения контрактов, разрешаются в суде. Суд при вынесении вердикта основывается на законодательстве о железнодорожном транспорте, а также на законах, определяющих правила свободной торговли и конкуренции.

Важно отметить, что при таком подходе, состоящем в минимизации сферы регулирования, возникает ряд спорных моментов, так и не нашедших однозначного разрешения. Например, соглашение о доступе железнодорожных компаний к сетям друг друга в «узких местах», там, где есть только один путь, принадлежащий той или иной частной грузовой железнодорожной компании. Условия соглашения, заключаемого между ними, подразумевают рациональные действия каждой компании, исходя из максимизации собственной прибыли. Отсюда возникает возможность дискриминации одной компании другой и «переманивания» клиентов, а, следовательно, появляется и потенциальная опасность конкурентной среды на рынке. Это вопрос недискриминационного доступа, который пока решается путем конкретных судебных прецедентов, т.е. на основе прецедентной практики. Насколько этот способ обеспечения недискриминационного доступа адекватен с точки зрения поддержки конкурентной среды, у специалистов до сих пор нет единого мнения.

Конкуренция и условия устойчивости модели

Рассмотренная выше модель «оптового продавца» – это логичная внутренняя организационная структура, обеспечивающая как «внутривидовую» так и «межвидовую» конкуренцию не только на рынке грузовых перевозок, но и на смежных рынках. Более того, состояние конкуренции и организационная модель взаимно поддерживают друг друга, являются необходимыми элементами институциональной организации железнодорожной отрасли в целом, а также факторами обеспечения баланса интересов всех ее субъектов. В конечном счете, именно это приводит к наибольшему общественному эффекту.

Можно выделить несколько условий устойчивости настоящей модели:

- обеспечение доступа на «узкие места» инфраструктуры; пока это решается контрактными отношениями; спорные вопросы разрешаются в судах;
- недопущение возникновения барьеров по доступу к магистральным сетям;
- контроль за процессами слияний в отрасли в целях недопущения приобретения рыночной власти отдельными субъектами, выставление поведенческих условий в части доступа к сети.

В целом сектор грузовых железнодорожных перевозок находится в состоянии достаточно устойчивого баланса. Как уже было показано выше, этот баланс обеспечивается оптимальным распределением функций внутри сектора между субъектами отрасли, что в свою очередь есть следствие организации собственного бизнеса по модели «оптового продавца». Тем не менее модель «оптового продавца» исчерпала свой потенциал преимуществ с точки зрения снижения затрат, который был получен в процессе разделения функций на начальном этапе реализации.

Важно отметить, что в значительной мере именно конкуренция между частными железнодорожными и автомобильными компаниями за грузоотправителя и обусловила организационную структуру по принципу оптовой продажи услуг. Уровень 2,6 цента/ткм. на дальние грузоперевозки автотранспортом и примерно 2 цента - железнодорожным (при изначально худшем качестве обслуживания) заставляло железнодорожников искать оптимальный вариант устройства собственного бизнеса. Полученный результат в виде описанной модели уже сам по себе является фактором, поддерживающим конкурентные взаимоотношения, потому что только при этой организации удастся попасть в «вилку» между собственными издержками и автомобильным тарифом, и, более того, сохранить существенный маневр.

Однако нельзя не учитывать тот факт, что норма прибыли в отрасли все равно недостаточна для того, чтобы обеспечить адекватную отдачу на капитал. Этим и объясняется процесс слияний и поглощений среди железнодорожных компаний США. Укрупнение бизнеса так или иначе будет сопряжено с усилением регуляторного вмешательства государства в целях недопущения появления монопольной структуры и обеспечения наилучшего общественного эффекта. Это необходимое условие поддержки конкуренции и сохранения устойчивости всей организационной структуры в плане обеспечения наибольшего общественного эффекта.

2.2. Организация железнодорожного транспорта в Канаде

Организационная структура железнодорожной отрасли Канады выстроена на тех же принципах, что и в Соединенных Штатах. Во многом этому способствовала тесная интеграция двух систем, связи между которыми еще больше усилились с начала дерегулирования, которое в Канаде началось несколько позже, чем в США.

Кроме того, железнодорожные системы Канады и США функционировали и развивались в сходных внешних условиях, в первую очередь, с точки зрения обслуживаемого пространства, и специфик организации инфраструктурных сетей. По своей территории Канада немногим уступает США - площадь страны составляет 9,2 млн. кв. м. [4, с.179] Железнодорожный транспорт обеспечивает более 68% совокупного грузооборота. Средняя дальность грузоперевозки – 1200 км. Протяженность сетей составляет 64 тыс. км. Плотность – 7 км. /тыс. кв. км.

В секторе грузовых железнодорожных перевозок работают компании, существенно различающиеся по объемам перевозок; по уровню доходов присутствует та же классность, что и в США. Львиная доля грузооборота приходится на две крупнейшие компании страны - Canadian National (до 96 года находилась в собственности государства, сейчас частная) и Canadian Pacific (изначально частная компания). Canadian National (CN) и Canadian Pacific (CP) обеспечивают перевозки между Атлантическим и Тихоокеанским побережьями Канады (что соответствует географии размещения основных производственных мощностей в стране), а также трансграничные перевозки с Соединенными Штатами, посредством путей, принадлежащих другим компаниям. Например, CN подобным образом организует прямые перевозки от канадского порта Галифакс до Чикаго. Та же CN недавно приобрела американскую компанию Illinois Central, одну из крупных американских компаний 1 класса, связывающую Чикаго с Новым Орлеаном.

По состоянию на 2001 г., 52% перевозок, осуществляемых канадскими железными дорогами, выполняется в сообщениях между Канадой и США или на территории США [60, с.455]. Американские компании также имеют свои сетевые активы на территории Канады и широко используют малые канадские железнодорожные компании для организации прямых пе-

ревозок. Поэтому было бы более корректно рассматривать канадские компании в контексте единого транспортного пространства Канады и США, и единой модели устройства железнодорожного сектора, обслуживающего это пространство.

По сути, это одна транспортная система, в силу чего канадская модель не сильно отличается от американской. Есть отдельные значимые нюансы, но принципы реформы и бизнес - стратегии субъектов отрасли практически идентичны, что вполне логично, учитывая тесную интеграцию железнодорожных систем двух стран.

Что касается пассажирских перевозок в Канаде, то также как и в США, они убыточны. Субъект, их осуществляющий, дотируется государством⁹.

Реформы

В 1987 году принимается Национальный закон о перевозках, которым регулирование отрасли было значительно сокращено. В последствии была приватизирована компания Canadian National. В 1996 г. принимается новый транспортный закон – Canadian Transport Act (CTA). Одной из задач нового закона было скорректировать дефекты предыдущего, обеспечивавшего защиту грузоотправителей и дерегулирование грузовых тарифов по большинству грузов, но ограничивавшего перевозчиков в плане сокращения расходов, повышения эффективности и возможности инвестирования в новые технологии и оборудование. После этого новый регуляторный режим можно было считать в основном оформленным.

Некоторые характеристики регуляторного режима:

- прекращено регулирование перевозок грузов, за исключением перевозок зерна; в случае если грузоотправитель и железнодорожная компания не смогли достичь соглашения по обоснованной тарифной ставке статьи 159 – 160 национального закона о перевозках предусматривают специальную процедуру - арбитражное разбирательство;
- отношения между субъектами железнодорожной отрасли регламентируются контрактами; в случае отсутствия возможности прийти к согласованной цене, как уже отмечалось назначается процедура арбитражного разбирательства; издержки, связанные с производством процедуры, стимулируют стороны (грузоотправителя и железнодорожную компанию) находить компромисс в рамках двусторонних отношений;
- нормативным образом за компаниями закрепляется право на отчуждение малодеятельных (убыточных) линий, также определяется способ осуществления этого права; процедура имеет несколько стадий и в целом сопряжена для компаний с большими административными издержками, чем в США, но тем не менее предоставляет возможность рационализации активов;
- Деятельность оператора пассажирских перевозок - государственной компании VIA Rail субсидируется из бюджета.

Результаты реформ

Уже к 99 году результаты канадских железных дорог существенно улучшились. При этом о повышении эффективности свидетельствовали изменения целого ряда показателей [31, с.165].

- Протяженность линий национальной сети с 1988 по 1997 гг. была сокращена почти на 22% - с 82 тыс. до 64 тыс. км.
- Численность занятых за тот же период была снижена почти на 40% - с 75 до 46 тыс. чел.
- Производительность труда с 1981 по 1998 г. выросла на 220% (в США за тот же период – на 270%).
- Сократились издержки. На фоне снижения грузовых тарифов в этот период, усиления конкуренции со стороны автомобильного транспорта, а также конкуренции со стороны

⁹ Организация пассажирского сектора в Канаде в настоящем обзоре не рассматривается – авт.

американских железных дорог канадские грузовые компании вынуждены были искать резервы сокращения расходов и достаточно быстро снизили коэффициент издержек до уровня железных дорог США (практически до 80%), но по-прежнему проигрывали по сравнению с ними из-за более высоких налогов.

- Доходы оказались невысокими, хотя с 1988 по 1997 год CN и CP увеличили погрузку на 63, 7 млн. т., а грузооборот - примерно на 60 млрд. ткм. (с 244 млрд. ткм. в 1988 году до 304,2 млрд. ткм. в 1997), доля железных дорог на транспортном рынке выросла с 60 до 68%.
- По состоянию на конец 2001 г. тарифы в Канаде были самые низкие в мире — на 60 % ниже среднемирового уровня. С 1987 г. грузовые тарифы в реальном исчислении снижены на 35 %.

В итоге, меры по реформированию привели к улучшению финансового положения канадских железных дорог. Грузовые железные дороги прибыльны и больше не нуждаются в субсидиях, достигавших до реформ миллионов долларов в год.

В виду тесной интеграции с американской системой, сам факт запаздывания реформ (по отношению к США) привел к тому, что CN и CP имели невысокие доходы в конце 80-ых и начале 90-ых на фоне более существенного оздоровления железных дорог Соединенных Штатов. К настоящему времени указанный дисбаланс не имеет существенного значения, однако канадские и американские операторы функционируют во все еще разных налоговых режимах¹⁰.

Доступ к инфраструктуре

Для полученного в ходе реформ институционального устройства вопросы доступа к сети являются определяющими с точки зрения поддержки режима конкуренции между двумя крупнейшими операторами. Здесь возникают два ключевых момента. Первое – технология обеспечения свободы выбора грузоотправителем железнодорожной компании. Это означает регулирование (или, в общем виде, нормативное оформление) условий пользования подъездными путями одной железной дороги при доставке грузов к другой (основной). Второе – предоставление железными дорогами друг другу доступа на собственные сети, если перевозка, осуществляемая одной из дорог, требует подобного взаимодействия.

Соответственно, условия доступа грузоотправителя к сетям регламентированы в СТА, а проблема доступа железных дорог на сети друг друга решается, также как и в США, посредством соглашений между компаниями (см. п.3.).

¹⁰ По состоянию на 2001г. конфликтующие положения фискальной политики федеральной и местных властей определяют отношение к автомобильному и железнодорожному транспорту [60, с.456]. К тому же они расходятся с действующими в США. Налоги на топливо, материалы, оборудование и земельные участки в полосе отвода в Канаде на 50 % выше, чем в США. Эта налоговая нагрузка, рассматриваемая как доля от дохода, равна в Канаде 13,8 % по сравнению с 7,5 % в США. Для сглаживания сложившегося дисбаланса в правовых аспектах CN обратилась к правительству Канады с предложением ослабить налоговую нагрузку, чтобы поощрить переход грузоотправителей на железные дороги. Сокращение налогов, например, на дизельное топливо на 160 млн. канад. дол. в год окажет значительное влияние на экономику, в выигрыше окажутся, главным образом, грузоотправители и окружающая среда за счет:

- передачи около 100 млн. т. грузов с автомобильных дорог на железные, что эквивалентно отказу от 3 млн. рейсов груженых автомобилей;
- снижения тарифов на перевозки грузов и соответственно расходов грузоотправителей на сотни миллионов долларов;
- экономии расходов в размере порядка 500 млн. канад. дол. ежегодно на содержание и строительство автомобильных дорог;
- сокращения на 9 млн. т в год выбросов в атмосферу газов, способствующих возникновению парникового эффекта.

Возможно, основное отличие между Канадской и Американской системами относительно конкуренции состоит в том, что в Канаде «плененные» грузоотправители одной из железных дорог, которая расположена в пределах 30 км от другой, могут настаивать либо на получении услуг второй железной дороги по путям первой, либо чтобы при обслуживании первая и вторая дороги взаимодействовали [27, с.37].

Организация отрасли на современном этапе

Субъекты

Ключевые роли в субъектной структуре железнодорожной отрасли Канады играют два крупнейших оператора (CN и CP). Также как и в США, в Канаде сложился институт малых (региональных) железных дорог, однако отношения между ними и крупнейшими операторами в части доступа на сети последних так до конца и не урегулированы [5]¹¹.

Малые железные дороги по отношению к крупным могут занимать подчиненное положение, а могут выступать, как самостоятельные игроки в отношениях с крупными операторами при организации перевозки по собственным сетям.

В результате, на рынке дальних грузовых перевозок действует достаточно гибкая структура с точки зрения взаимодействия субъектов между собой при организации самых разных перевозок и удовлетворения предъявляемого спроса.

Собственность

Железные дороги Канады к настоящему времени являются частными компаниями и занимаются только грузовыми перевозками. Исключение составляет государственная компания VIA Rail – оператор пассажирских перевозок.

Функциональная интеграция

Грузовые железные дороги Канады организованы, как вертикально-интегрированные компании – владеют сетями и осуществляют перевозки по ним. Соответственно, управление инфраструктурой и перевозками осуществляется в рамках единого процесса.

Организация инфраструктуры

Сеть в Канаде организована также как и в Соединенных Штатах, т.е. основные центры зарождения и погашения грузопотоков соединяют пути, принадлежащие разным компаниям, так, что существует возможность «параллельной конкуренции», и, соответственно, «внутривидовой конкуренции» в целом между перевозчиками.

Так же как и в США в ряде случаев возникают проблемы «узких мест», а также «межсистемных стыков», что обуславливает потребность в соответствующем регулировании и соглашениях по доступу.

Контракты

¹¹ В середине 2001 г. компания Ferrocarril del Pacífico (FE) обратилась в Канадское транспортное агентство (CTA) за разрешением на право пропуска своих поездов по участкам железной дороги Canadian National Ллойдминстер (провинция Саскачеван) — Принс-Руперт (Британская Колумбия) и Камроз (Альберта) — Принс-Руперт [5]. FE мотивирует просьбу возможностью сокращения времени перевозки по более рациональному маршруту при меньших затратах. Весной 2000 г. CTA отклонило аналогичное обращение компаний FE и Omnitrax Canada о доступе на линии CN, после чего FE и Omnitrax учредили новую организацию — Ассоциацию региональных железных дорог Канады, добивающуюся расширения прав доступа малых железных дорог на линии двух гигантов страны: Canadian National и Canadian Pacific.

После реформы 87 года контракты – основная форма регламентации взаимоотношений между субъектами рынка. Однако в ряде случаев, связанных с обеспечением свободы выбора потребителем перевозчика, основные положения и принципы взаимоотношений, описываемые в контракте, жестко постулируются законодательством.

Регулирование

Органом, ответственным за отраслевое регулирование, является Канадское транспортное агентство (СТА). При осуществлении регулирующего вмешательства оно, в первую очередь, основывается на положениях национального закона о перевозках в редакции 1996 года.

Один из основных принципов реформы, начатой в 1987 году, состоял в минимизации директивного вмешательства государства в частный сектор, коим являются грузовые железные дороги. Грузовые тарифы не регулируются, за исключением тарифов на перевозки зерна в силу сезонности подобного рода перевозок и необходимости содержания сетевых активов в зимнее время, когда перевозки не востребованы.

Тем не менее, регуляторное вмешательство предусмотрено в двух основных случаях. Первое – если железная дорога и грузоотправитель не придут к общему мнению относительно приемлемой ставки тарифа, назначается процедура «арбитражного разбирательства». Но, как уже упоминалось выше, административные издержки такой процедуры, стимулируют как ту, так и другую сторону к нахождению компромисса. Второе – это вопросы доступа потребителя к сетям и обеспечение свободы выбора перевозчика.

Как видно, регуляторное вмешательство во взаимоотношения между субъектами обуславливается исключительно необходимостью методики разрешения потенциальных конфликтов, а главное - целями поддержки конкуренции.

Конкуренция и устойчивость модели

После реформ в Канаде сформировалась принципиально та же модель железнодорожного сектора, что и в США, с теми же субъектами, и принципиально тем же распределением функций между ними. Выше несколько раз подчеркивались такие факторы – как тесная интеграция американской и канадской железнодорожных систем, сходные внешние условия функционирования (большие дальности перевозок), а также изначальная организация инфраструктурной сети. Все это обуславливает наличие, как внутривидовой, так и межвидовой конкуренции, поддерживаемой соответствующим регуляторным режимом.

Содержание модели и выводы относительно ее устойчивости – те же, что и в случае США. Некоторая разница не в пользу канадских дорог может быть связана, во-первых, с налоговой политикой, во-вторых, с точки зрения микроустройства, с дополнительными жестокостями в отношении отчуждения нерентабельных активов. Но принципиально, это не меняет ситуации. Последние процессы слияния с участием канадских компаний еще более усилили степень взаимопроникновения двух систем, и в еще большей степени обусловили единство принципов функционирования.

3. Концессии: Мексика, Бразилия и Аргентина

Правительства Мексики и некоторых стран Южной Америки (Бразилии и Аргентины) выбрали модель концессий при реструктуризации своих железнодорожных систем.

Общие условия

Единство выбора модели в существенной мере объясняется сходными внешними условиями функционирования железных дорог: это относительно высокая средняя дальность грузоперевозки (400-700 км.), что означает хорошие позиции у железных дорог в конкуренции с автотранспортом, а также специфика инфраструктуры, не позволяющая конкуренции по параллельным путям, как в Северной Америке. Поэтому вместо «параллельной конкуренции» реализуется так называемая «географическая конкуренция», когда одна железная дорога может перевезти груз из пункта А в общий транспортный узел, а другая компания может перевезти туда же груз из пункта Б, и в результате, потребители, находящиеся в общем транспортном узле, пользуются более низкими тарифами и получают больше услуг, чем в условиях единой монополии.

Процессы экономической интеграции в Южной Америке: Зона Mercosur

Аналогично NAFTA в Северной Америке, в Южной Америке было создано сообщество Mercosur, объединившее Бразилию, Аргентину, Парагвай и Уругвай. Экономическая интеграция и общность интересов участников сообщества, естественно, требуют транспортного обеспечения. География и природные условия Южной Америки (наличие труднопроходимых джунглей и пустынь) обуславливают специфику Mercosur. Расстояния внутри зоны достаточно большие, основные пути сообщения (в основном автомобильные дороги) не везде находятся в удовлетворительном состоянии и не обеспечивают постоянство транспортных связей и единство транспортной системы в рамках сообщества. В качестве более надежного транспорта рассматривается железнодорожное сообщение.

В этом смысле, одна из ключевых задач состояла в организации транспортного обеспечения путей между атлантическим побережьем Южной Америки, где находятся крупнейшие промышленные центры, и тихоокеанским, через порты которого осуществляются связи с западом США и странами Восточной Азии. Все это требует интеграции железнодорожных систем сопредельных государств. Однако, здесь возникает проблема разной колеи железнодорожных путей – линии на западе Бразилии имеют колею 1000 мм., а на юге Бразилии, востоке Аргентины, в Парагвае и Уругвае 1435 мм., на западе Аргентины 1676 мм. Соответственно, необходимы серьезные инвестиции, либо на «перешивку» колеи, либо на приобретение специализированного подвижного состава, либо на строительство современных перегрузочных терминалов.

В нынешнем состоянии проблема сетевых разрывов в рамках сообщества решается за счет привлечения автомобильного транспорта. В результате, потребитель платит за перевозку дороже, чем это было бы в рамках интегрированной железнодорожной системы, а железнодорожный транспорт не может обеспечить должного качества доставки в силу изначальной географии сетей и таких режимов функционирования, которые не позволяют получить инвестиционные ресурсы для изменения стыковки сетей. Это и стало одной из основных предпосылок реформ в Южной Америке, и определения государствами Mercosur единых принципов реформирования.

3.1. Организация железнодорожного транспорта в Мексике

Территория страны занимает площадь 1,96 млн. кв. км. Длина железнодорожной сети свыше 30 тыс. км.¹² Плотность железных дорог по отношению к общей территории составляет 63 км./тыс. кв. км. Основные магистрали имеют меридиональное направление и связывают внутренние районы Мексики с приграничными районами США.

Несмотря на существенное потенциальное преимущество железнодорожных грузоперевозок, – в Мексике они востребованы при средней дальности порядка 700 км. – к началу 90-ых годов железнодорожный транспорт обеспечивал всего 10% грузооборота. Качество железнодорожных перевозок было неудовлетворительным, а уровень развития - неприемлемым с точки зрения обеспечения интеграции с американской железнодорожной сетью и организации трансграничных перевозок. Поэтому основной грузопоток, несмотря на более высокие цены, «ушел» на автомобильный транспорт. Финансовые показатели принадлежащих государству Национальных железных дорог Мексики Ferrocarriles Nacionales de Mexico (FN de M) постоянно ухудшались, что обуславливало потребность в перманентных государственных субсидиях.

В настоящем разделе описывается только грузовой сектор железных дорог Мексики.

Реформы

На протяжении 80-ых – начала 90-ых мексиканское правительство неоднократно предпринимало попытки сделать железные дороги прибыльными. В частности, занятость удалось снизить на 40%, в основном с помощью программ добровольного выхода на пенсию, но это не позволило кардинально решить финансовые проблемы железных дорог.

В 1995 году Правительство пошло на приватизацию национальной сети железных дорог.

- В конституцию Мексики была внесена поправка, открывшая доступ частным компаниям в железнодорожный сектор.
- Большая часть государственной железнодорожной сети была разделена на три концессии и одну общую зону – железнодорожный узел Мехико, куда сходятся линии трех компаний. Компании-концессионеры получали право эксплуатации железных дорог в течение 50 лет с правом продления концессии еще на такой же срок.
- Оставшаяся часть сети (малые железные дороги) продавались отдельно.

Три концессии были проданы на аукционах последовательно в 1997, 1998 и 1999 годах. Во всех случаях на аукционах участвовали консорциумы компаний (от одного до трех). Чтобы ограничить риск сговора между концессиями, компании, участвующей в консорциуме, выигравшем один из аукционов, запрещалось иметь более 5% акций другого консорциума, участвующего в борьбе за другие концессии [26, с.142].

Результаты реформ

В результате реформ, было создано 3 крупнейших в стране частных компании Transportation Ferroviaria Mexicana (TFM), Ferrocarril Mexicano (Ferromex), Ferrocarril de Sureste (Ferrosur).

Transportation Ferroviaria Mexicana (TFM).

¹² По состоянию на 1998 г. – авт.

TFM обеспечивает порядка 60% объема грузовых железнодорожных перевозок в сообщениях между Мексикой и США, в основном, через пограничный пункт Ларедо. При этом тарифы на аналогичные автоперевозки остаются на 20-30% выше, что дает компании основания надеяться на выгодное перераспределение грузопотоков. После создания компания показала устойчивую тенденцию к росту [63, с.33].

- С 1996 по 2000 г., грузооборот, по данным всемирного банка вырос почти на 30% до 19,9 млрд. ткм.;
- В период с 96 по 98 г. валовые доходы TFM выросли на 50% (с 1997 по 1998 г. – на 15%);
- Прибыль от перевозок (2 кв.1999г. / 2 кв.1998 г.) увеличилась на 200%;
- Общая пропускная способность пограничного перехода Ларедо в период с 1996 по 1999 гг. увеличилась на 130%;
- Средняя маршрутная скорость грузовых поездов за тот же период возросла на 44%;
- Уровень соблюдения графика движения поездов за то же время вырос до 85%;
- Потери грузов из-за хищений уменьшены на 80%, практически до уровня железных дорог США;
- Инвестиции: в 1998 г. инвестировано 196 млн. долл.; рассчитанный на 5 лет план капитальных вложений (1997-2002) предполагает инвестиции в 730 млн. долл.

Ferrocarril Mexicano (Ferromex).

Общая длина линий Ferromex составляет 7200 км. Компания рассчитывает увеличить свою долю на транспортном рынке. С момента создания Ferromex приступила к оптимизации собственных расходов. В рамках совершенствования эксплуатационной деятельности служба перевозок реорганизована с выделением самостоятельных секторов по перевозкам: в смешанных сообщениях и автомобилей; металла, руды и строительных материалов; нефти, нефтепродуктов, продукции химической промышленности и удобрений; сельскохозяйственных грузов.

Как и TFM, Ferromex за последние годы достигла положительных результатов[63, с.36]:

- грузооборот с 1996 по 2000 г. вырос на 25% до 23,9 млрд. ткм.;
- коэффициент издержек к 1999 году достиг уровня 77,5%;
- коэффициент прибыли в то же время составил 14%, что близко к показателям железных дорог США 1 –го класса;
- производительность труда, по сравнению с показателем, имевшим место на FN de M, выросла на 62%;
- опоздания поездов и потери грузов совращены на 60%;
- инвестиции: в 1998 г. инвестировала 130 млн. долл. (51млн. – в подвижной состав, 38 млн. – в инфраструктуру), в 1999 г. выделено 220 млн. долл. (из них 132 млн. – на обновление парка подвижного состава, 45 млн. – на реконструкцию инфраструктуры).

Ferrocarril de Sureste (Ferrosur).

Основная доля перевозочной деятельности компании приходится на сообщения между Мехико и портами Веракрус и Коацакоалькос. FerroSur также борется за увеличение своей доли на транспортном рынке. В частности, компания рассчитывает перераспределить в свою пользу перевозки автомобилей с завода Volkswagen в Пуэбле до основных портов. Для этого приобретается специализированный подвижной состав.

Основные показатели [63, с.40]:

- грузооборот Ferrosur с 1996 по 2000 г. не продемонстрировал положительной динамики, а, напротив, сократился на 8% до 5,4 млрд. ткм.;
- инвестиции: в 1999 г. – 55 млн. долл. (30 млн. – на модернизацию подвижного состава, 22 млн. – на реконструкцию инфраструктуры), в 2000 г. – 57 млн. долл.

Линии трех крупнейших компаний-операторов страны сходятся в Мехико. Железнодорожный узел Мехико обслуживает компания **Terminal Ferroviario del Valle de Mexico (TFVM)**. Имея сеть, общей протяженностью 694 км., TFVM представляет собой типичную региональную железную дорогу. Компании, в частности, принадлежит грузовой контейнерный терминал Пантако (второй в стране по перерабатывающей способности после терминала в Веракрус), который предусмотрено расширить в ближайшие годы. Ежедневно по линиям TFVM обращаются 60 поездов (2600 вагонов).

Таким образом, после приватизации Мексиканских железных дорог в основном удалось решить задачу поддержания финансовой устойчивости сектора в целом. Хотя прошло еще слишком мало времени, чтобы судить однозначно об итогах проведенных реформ, тем не менее, положительные сдвиги налицо – железнодорожный сектор, ранее требующий огромных государственных субсидий, по прошествии 5 лет приносит доходы в бюджет, получает прибыль, обеспечивает инвестиции.

В основном инвестиционная активность компаний направлена на решение главной проблемы – повышения уровня развития мексиканских железных дорог до уровня совместимости с железными дорогами США, для того, чтобы существенно увеличить долю железнодорожного транспорта в трансграничных перевозках с Соединенными Штатами.

Организация отрасли на современном этапе

Судить о конечном состоянии модели можно, хотя бы потому, как происходит оптимизация расходов трех крупнейших железных дорог, какое складывается при этом распределение функций между субъектами отрасли, и, наконец, как решен вопрос о поддержке конкуренции.

Здесь есть, как черты Американской модели, так и специфические решения, в части конкуренции, связанные с тем, что TFM, Ferromex и Ferrosur, по сути, являются региональными монополиями.

Субъекты

Основными субъектами рынка, между которыми происходит взаимодействие при осуществлении грузоперевозки, являются:

- три крупнейших компании- оператора (TFM, Ferromex и Ferrosur),
- региональные железные дороги, обслуживающие крупнейшие транспортные узлы, такие как Мехико.
- потребители услуг железнодорожного транспорта.

Собственность

После приватизации 95 года железные дороги Мексики являются частными компаниями, работающими в условиях соответствующих концессионных соглашений. Отдельно необхо-

можно сказать о районе Мехико, который стал «общей зоной», используемой всеми тремя компаниями. По 25% акций этой «общей зоны» принадлежат каждой из концессий, а оставшиеся 25% - государству.

Функциональная интеграция

Грузовые железнодорожные компании (как крупные, так и региональные железные дороги) организованы, как вертикально интегрированные компании – управляют сетями и осуществляют перевозки по ним.

Организация инфраструктуры

Железные дороги Мексики в основном однопутные с пересечением в крупных транспортных узлах. В результате, как уже говорилось выше, данный тип инфраструктуры не позволяет добиться конкуренции по параллельным путям.

Контракты

Контрактация предусмотрена планом реформы как основной способ оформления взаимоотношений между субъектами.

Регулирование

Органом, ответственным за регулирование и выработку единой транспортной политики, является Министерство транспорта Мексики, которое имеет соответствующие полномочия.

Взаимоотношения частных грузовых компаний с государством определяются в основном условиями концессионных соглашений. Что касается ценового регулирования, то, несмотря на существенную либерализацию при продаже концессий (в противном случае привлекательность этого бизнеса для частного капитала была бы под большим вопросом), государство сохранило инструменты влияния на тарифную политику железнодорожных компаний. Например, концессии обязаны согласовывать тарифы со специальным регулирующим органом, который в том числе занимается разрешением тарифных споров с грузоотправителями. За 5 лет, прошедших после продажи первой концессии таких конфликтов не было.

Отдельным вопросом является контроль за обеспечением доступа к общим транспортным узлам, но он, опять, решается больше не за счет регуляторного воздействия, хотя плата за доступ – это тоже предмет согласования с регулятором, а за счет принятой в ходе реформы географической организации отрасли.

Конкуренция и устойчивость модели

В начале настоящего п.п. было замечено, что три крупнейшие компании-оператора TFM, Ferromex и Ferrosur представляют собой региональные монополии, между которыми возможна только «географическая конкуренция» (или «конкуренция по источникам»). Три компании конкурируют друг с другом, например, в перевозках в Мехико и из Мехико. При разработке реформы было уделено особое внимание тому, чтобы ни один из крупных операторов не получил исключительного доступа к ключевым пунктам (транспортным узлам): крупным городам (Мехико, Монтеррей и Гвадалахара), промышленным областям (на севере и в центре страны) и портам Темпико и Веракруз. В соответствии с этим принципом были определены границы концессий. Это ключевое организационное решение, позволяющее поддерживать конкурентный режим в секторе. Кроме того, каждая концессия имеет право осуществлять перевозки по путям других концессий за «некоторую плату».

Подобная система имеет свои плюсы и минусы. Достоинства организованного конкурентного режима состоят в том, что потребители имеют свободу выбора перевозчика, а, следова-

тельно, и географии перевозки в конечный пункт. В Мексике это не плохо работает в особенности, когда большая часть перевозок обслуживает экспортно-импортные товарные потоки [46, с.110].

Минусы подобной организации в основном сказываются на тех потребителях, кому совсем не безразлична география перевозки и которые, соответственно не имеют альтернатив в отношении железнодорожных перевозчиков. Однако, следует принять во внимание, что при этом все равно сохраняется альтернатива в виде автомобильных операторов.

О том, насколько устойчиво состояние сектора и каковы перспективы, можно судить по выбранным бизнес – стратегиям трех крупнейших компаний-операторов. Во-первых, оптимизация расходов, во-вторых, поддержание тарифа на 20-30% ниже, чем на автотранспорте, оставляет достаточно ресурсов для того, чтобы реализовывать инвестиции в инфраструктуру и подвижной состав в целях доведения национальной системы до уровня «стыковки» с железными дорогами США. Цифры конкретных инвестиционных планов и реальные результаты уже сделанных инвестиций (см. п.1.2.2.1.2.) наглядно свидетельствуют о том, что выбранная организация позволяет отрасли развиваться, и при этом обеспечивает наилучшие цены для потребителей. В итоге, реализованная модель с точки зрения достижения баланса интересов всех участников процесса и максимизации общественного эффекта в целом, однозначно привела к лучшему состоянию, чем до реформы.

3.2. Организация железнодорожного транспорта в Бразилии

Среди стран Южной Америки Бразилия является самой крупной по территории. Ее площадь составляет 8,512 млн. кв. км. Протяженность железных дорог составляет 20904 км. (см. приложение 1). Железнодорожная сеть располагается вдоль побережья Атлантического океана, а также связывает океанские порты с промышленными предприятиями, расположенными в глубине страны. Средняя дальность востребованных грузоперевозок – относительно не большая и составляет всего 449 км. (см. приложение 1), что является причиной жесткой конкуренции с автотранспортом.

Реформы

Отсталость в развитии, неудовлетворительное качество услуг, перераспределение грузопотоков в пользу автомобильного транспорта, финансовая неустойчивость железнодорожного сектора – все это следствия принципиально тех же причин, что и в случае мексиканских железных дорог. И это же явилось основным побудительным мотивом для проведения реформ.

Концессионирование железных дорог в Бразилии было осуществлено примерно в те же сроки, что и в Мексике. К 1999 г. процесс приватизации был практически завершен.

Результаты реформ

В результате реформ на базе национальных железных дорог (RFFSA) было образовано ряд концессий [52, с.48].

Central Atlantic Railway (FCA)

Central Atlantic Railway (FCA) входит в консорциум Tascima, которому принадлежит концессия на 30 лет на эксплуатацию региональных сетей Белу-Оризонти Кампус в штатах Минас-Жейпас, Эспириту-Санту, Сан-Паулу, Рио-Де-Жанейро, Гоас и федеральном округе. Уже в первые годы после начала управления концессией компания:

- увеличила частоту движения грузовых поездов;

- построила новые ветки и специализированные терминальные устройства для привлечения основной клиентуры; в результате, в 1998 г. грузооборот FSA вырос на треть (в основном, за счет привлечения нефтехимических грузов, кофе сахара и пива).

South Atlantic Railway (FSA).

Компания получила концессию на 30 лет, распространяющуюся на региональные железные дороги Куритиба и Порту-Алегри бывших RFFSA в штатах Парана, Риу-Гранди-ду-Сул и Санта-Катарина. В 1999 г. инвестиции FSA составили около 100 млн. реалов (основные статьи – реконструкция южных участков сети и модернизация грузовых терминалов).

New West Railway (Novoeste)

Novoeste принадлежит Noel Group (США), которая приобрела 30-летнюю концессию на эксплуатацию в пределах отделения Ваугу бывших RFFSA главной магистральной линии Бауру-Корумба на границе с Боливией. По прошествии 2 лет с момента приватизации Novoeste:

- в 2 раза улучшила коэффициент использования локомотивов - 0,31 до 0,66;
- на 22% увеличила объем грузовых перевозок.

Northeastern Railway (CFN)

Northeastern Railway, принадлежащая консорциуму Manog, получила концессию сроком на 30 лет на региональную сеть Ресифи в штатах Риу-Гранди-ду-Норти, Параиба, Пернамбуку, Сеара и Алагоас. После получения концессии в январе 1998 г. CFN:

- ввела графиковые дневные грузовые поезда для привлечения клиентуры;
- модернизировала грузовые терминалы и по сравнению с 1997 г. увеличила объем перевозок на 24%.

MRS Logistica

Компания имеет концессию сроком на 30 лет на эксплуатацию линий бывших региональных сетей Рио и Жуис-ди-Фора в штатах Рио-де-Жанейро, Минас-Жерайс и Сан-Паулу. До 2004 г. компания намеревается инвестировать в реконструкцию инфраструктуры и модернизацию парка по 50 млн. долл. ежегодно.

Tereza Cristina Railway (FTC)

FTC приобрела концессию сроком на 30 лет, распространяющуюся на отделение Тубару сети RFFSA, обслуживает район угледобычи в штате Санта-Катарина. С 95 по 98 год компаний увеличила объем перевозок на 60% - с 1,4 до 2,2 млн. т.

Реализация концессионной модели, также как и в случае Мексики, привела к значительному улучшению как количественных, так и финансовых показателей работы железнодорожной отрасли: с 1996 года (до приватизации RFFSA) по 2000 г. объем перевозок, согласно данным МБРР, вырос на 100%, производительность труда – на 30%.

В 98 году совокупные инвестиции в отрасли составили 300 млн. реалов, в 1999 – 2001 уже около 1 млрд. реалов ежегодно. Большинство компаний концентрируют свои усилия на восстановлении пришедших в упадок линий, модернизации систем СЦБ и связи, а также замене локомотивов и другого подвижного состава, пришедшего в нерабочее состояние, когда находились в ведении федеральных или региональных властей.

Организация отрасли на современном этапе

В целом организационное устройство железнодорожной отрасли Бразилии идентично тому, что было реализовано в Мексике, правда бразильская система продемонстрировала несколько более скромные темпы улучшения. Сложности концессионеров связаны, прежде всего, с низкой средней дальностью перевозки - 449 км. На таких дальностях относительные преимущества железнодорожного транспорта, по сравнению с автомобильным, выражены значительно меньше, поэтому межвидовый конкурентный режим - жестче, а прибыль, как источник инвестиций, - ниже. Альтернатива в виде автомобильного оператора присутствует практически на любом направлении, поэтому возможность извлечения рентной составляющей у железных дорог практически отсутствует. Единственный путь, по которому пошли концессионеры, состоял в модернизации существующих активов и в повышении эффективности управления ими. В конечном счете, предельный уровень тарифа задавался автомобильными операторами, а привлечь дополнительные грузопотоки можно было только повышением качества обслуживания при тех же максимальных ценах.

Концессионная модель за первые несколько лет показала в Бразилии однозначно положительные результаты. При стабильных тарифах отрасль перестала быть убыточной, получила инвестиционные ресурсы, а грузоотправители - лучшее качество обслуживания.

3.3. Организация железнодорожного транспорта в Аргентине

Аргентина – страна, имеющая самый продолжительный опыт концессионирования грузовых перевозок. Процесс образования концессий здесь был инициирован раньше всех в странах Латинской Америки.

Условия функционирования железных дорог практически не отличаются от Бразилии - страна занимает 2,8 млн. кв. м., протяженность железных дорог, по данным МБРР на 1990 г., 34059 км. (см. приложение 1) Средняя дальность грузоперевозок в Аргентине до приватизации составляла 529 км. (см. приложение 1).

Продолжительный период деятельности государственных железных дорог страны (ФА) характеризовался постоянным снижением объемов перевозок¹³ и ухудшением финансового положения. К концу 80-ых убытки ФА составляли от 0,8 до 1 млрд. долл., что составляло примерно 0,7-0,8% ВВП Аргентины. Правительство стояло перед выбором – либо проводить радикальные реформы, либо отказаться от железнодорожного транспорта вообще.

Реформы

В ходе реформ был выбран вариант деления ФА на 3 сектора:

- дальних грузовых перевозок,
- дальних пассажирских перевозок,
- пригородных пассажирских перевозок.

Основные преобразования были реализованы в период с 1991 по 1993 гг., в результате чего пассажирские перевозки на национальном уровне прекратили свое существование, за исключением нескольких провинций, где власти продолжают их за свой счет, а в грузовом секторе было образовано 5 концессий:

- Nuevo Central Argentino (NCA);

¹³ Исключением можно считать прирост объемов перевозок в начале 80-ых, в связи с резким ростом производства зерновых. – авт.

- Buenos Aires al Pacifico (BAP);
- Ferrosur Roca (Ferrosur);
- Ferroexpresso Pampeano;
- Ferrocarril Mesopotamico General Urquiza (Mesopotamico).

Основные проблемы реализации концессионной модели в Аргентине

L. Thompson в своей статье, опубликованной в Rail Investment в 2001 году выделяет, как минимум три аспекта аргентинского опыта, интересных с точки зрения анализа рисков, сопряженных с реализацией концессионных моделей.

- В Аргентине, из-за связанных с конкурсным процессом распределения концессий неопределенностей и продолжительного периода их разрешения, неоправданно сильно выросли риски неисполнения концессионных контрактов;
- Не полагаясь на одну количественную оценку предложения (по максимальной цене), правительство использовало метод весовых оценок отдельных позиций концессионных соглашений, предложенных претендентами. Формула конкурсного отбора в значительной мере поощряла оптимистические прогнозы в части общих оценок планируемых инвестиций, и претенденты учли этот момент. По прошествии времени стало очевидным, что применение такой оценки концессионных предложения сопряжено с серьезными проблемами, главная из которых – высокая зависимость от инвестиционных прогнозов.
- Связанные с концессией обязательства местных властей платить за пропускную способность для выполнения пригородных перевозок не являлось частью концессионного соглашения.

Общие результаты реализации концессионной модели в Аргентине грузоотправители оценивают положительно. Согласно их опросам [61, с.9], многие компании-концессионеры предоставляют обслуживание на более высоком уровне, чем в свое время FA. Однако, сами концессионеры, в силу выше приведенных аспектов, оказались в неоправданно жестких условиях, чем ожидалось.

Во-первых, потери объемов перевозок и отсрочки текущего содержания и технического обслуживания из-за проволочек и задержек на этапе отбора претендентов привели к тому, что состояние, полученной в рамках концессии активов, оказалось хуже, чем в начале конкурса. Более того, положение усугубили не благоприятные природные явления, особенно, наводнения, повлиявшие на спрос и уровень обслуживания.

Во-вторых, провинциальные операторы не вносили плату за использование инфраструктуры, т.е. по сути, имело место скрытое перекрестное субсидирование последних.

И наконец, завышенные инвестиционные планы, указанные в соглашениях, при несоответствующей доходной базе привели к фактическому дефолту по взятым обязательствам.

По состоянию на конец 99 года, грузооборот концессий составил, максимум 81 % от ожидавшегося. Доходы составили всего 59% от плана. Инвестиции – 289,8 млн. песо, что соответствует только 40% прогнозных уровней [61, с.10].

В итоге, концессионеры оказались в таком режиме функционирования, когда они не имели возможности корректировать свои инвестиционные планы, (либо оптимизировать расходы путем выделения малодеятельных линий), с одной стороны, а с другой – столкнулись с жесткой конкуренцией со стороны автомобильного транспорта. Практически все грузоотправители не привязаны жестко к железной дороге, имеют транспортные альтернативы и используют их, если их не устраивает соотношение «цена/качество» в отношении железных дорог.

Таким образом, ограничения, накладываемые концессионными соглашениями, привели к росту издержек на адаптацию железнодорожной отрасли к внешним условиям и существенному сокращению инвестиционных ресурсов.

Аргентинский опыт свидетельствует о том, что успех концессионной модели обратно пропорционален степени «жесткости», запрашиваемой правительством при заключении концессионного контракта. Чем выше уровень межвидовой конкуренции, тем сильнее эта связь.

4. Вертикальное разграничение: отделение инфраструктуры от эксплуатации

Данная модель была реализована в европейских странах. Разная степень дезинтеграции, сохранение вертикальных связей между инфраструктурой и эксплуатацией, объясняется спецификой ситуации в каждом конкретном случае (включая политические мотивы, влияние профсоюзов и т.д.). Фактически это означает, движение в одном векторе, заданном «железнодорожным пакетом» директив ЕС, но с разной «абсолютной величиной», разной степенью институционального разделения инфраструктуры и эксплуатации, реализованной в европейских моделях. В настоящем разделе рассматриваются общие условия функционирования железных дорог в Европе, пакет директив ЕС, определяющий основные принципы реформ в отрасли, а также модели, реализованные в ходе структурных преобразований во Франции, Германии и Великобритании.

Существует, как минимум, два обстоятельства, обуславливающих содержание и темпы реформ на европейских железных дорогах. **Первое из них** – исходная ситуация - на протяжении последних 30 лет доля железных дорог в грузовых перевозках сократилась более, чем в 2 раза – с 30% в 1970 г. до 14% в 1998. Основные причины - ужесточение конкуренции со стороны автомобильного транспорта и, как следствие, перераспределение грузопотоков в пользу последнего. Реализации подобного сценария способствовал тот факт, что железнодорожные грузоперевозки в Европе востребованы на относительно небольших расстояниях – средняя дальность перевозки составляет всего 245 км. [20, с.41] При таких дальностях железные дороги практически утрачивают сколько-нибудь значимые конкурентные преимущества.

Снижение доли на транспортном рынке привело к резкому ухудшению финансовых показателей железных дорог и, как результат, к росту государственных субсидий на их поддержку. По некоторым оценкам, железные дороги ЕС обходятся налогоплательщикам в 35 млрд. евро ежегодно [20, с.43]. Однако, дотации не меняют ситуации. Финансовое положение государственных железных дорог продолжает ухудшаться. Они не способны адаптироваться к изменяющимся рыночным условиям и качественно удовлетворять предъявляемый спрос. Причина – в организационном устройстве железнодорожной отрасли, а также в том, способна ли железная дорога, функционирующая в рамках отдельного национального образования получить необходимые инвестиции и достичь финансовой устойчивости в принципе.

Второе обстоятельство, обуславливающее реформы и влияющее на их траекторию, сводится к построению единого экономического пространства в рамках Евросоюза. Железным дорогам здесь отводится ключевая роль с точки зрения транспортного обеспечения грузопотоков. При увеличении дальности перевозок, ликвидации «межстыковых» ограничений, и самой главное, при единых принципах институционального устройства отрасли железные дороги могут быть прибыльными и оказывать качественные услуги по конкурентным ценам. В данном случае в лучшем положении оказываются и потребители (пассажиры, грузоотправители) и железные дороги. Как следствие, предлагаемый подход должен привести к однозначно большему общественному эффекту, чем есть сейчас.

4.1. «Железнодорожный пакет» директив ЕС

Директива 91/440 о разделении функций содержания инфраструктуры железных дорог и организации эксплуатационной работы, документ 1893/91 о компенсации расходов, знаменовали собой первые шаги в области решения проблем железных дорог стран - членов ЕС.

Директива 91/440

Основные положения этих документов сводятся к тому, что достижение финансовой устойчивости железных дорог возможно только при усилении их позиций на транспортном рынке

и при создании таких условий, чтобы нерентабельные отрасли железнодорожного хозяйства, выполняющие социально значимые и понятные всем функции, получали поддержку заинтересованных сторон, в том числе и государства.

Директива 91/440 определяет для стран - членов ЕС пути проведения реформ на национальных железных дорогах и оговаривает выполнение следующих условий:

- раздельный учет затрат на развитие и содержание инфраструктуры и выполнение функций эксплуатации;
- обеспечение права выхода третьих лиц на национальные железнодорожные сети.

Таким образом, директива 91/440 инициировала реформы, ключевым принципом которых является поощрение конкуренции на одной и той же инфраструктуре.

Однако, декларации одних ключевых принципов было явно недостаточно. Необходимо было на европейском уровне отрегулировать вопросы, связанные с лицензированием компаний - перевозчиков и с распределением пропускной способности при реализации доступа к инфраструктуре. В 1995 году единые подходы в этой части были закреплены в директивах 95/18 и 95/19.

Противодействие со стороны Франции и Германии

Степень реализации основных принципов, заложенных в директиве 91/440, в каждой стране была разной. Более того, документы допускали существенную свободу в их реализации, особенно в отношении функциональной дезинтеграции. Так Франция в начале осуществила отделение сети от перевозок только на уровне финансовой отчетности, Германия пошла дальше, создав холдинг. Но так или иначе, железнодорожные системы двух самых крупных экономик ЕС остались интегрированными структурами. И когда была внесена новая редакция железнодорожного пакета с пунктом об обязательном организационном и институциональном разделении, Франция и Германия были против [10], аргументируя свою позицию тем, что

- образованные в ходе национальных реформ модели устойчивы, демонстрируют положительные сдвиги, и форсирование процессов институционального разделения может привести к рискам, связанным с потерей устойчивости;
- дальнейшее развитие железнодорожных систем (высокоскоростные магистрали и т.д.) сопровождается усилением связей между инфраструктурой и перевозками;
- жизненно важна пропорциональность инвестиций в инфраструктуру и подвижной состав для нормального функционирования системы «колесо-рельс»;
- существует возможность обеспечения недискриминационного доступа для других национальных операторов при отсутствии разделения сети и операций, как того требуют директивы ЕС; достаточно выработать адекватные правила доступа к инфраструктуре друг друга.

В результате, в ноябре 2000 года в рамках согласительного комитета Европейский парламент и Европейский совет выработали компромиссный, более мягкий, вариант новых редакций трех директив, формирующих так называемый железнодорожный пакет (91/440 ЕЕС, 95/18/ЕС и 95/19/ЕС) [28].

Новая редакция директивы 91/440 ЕЕС

Целью директивы 91/440 ЕЕС является разделение не только счетов доходов и расходов администраций, управляющих инфраструктурой, и операторов-перевозчиков, но и балансов активов и пассивов, чтобы гарантировать прозрачность использования фондов в такой капитализированной отрасли, как железнодорожный транспорт, по крайней мере, в пассажир-

ских и грузовых перевозках. Операторы пассажирских перевозок, как правило, пользуются преимуществами выделения им крупных субсидий по сравнению с грузовыми, более «рыночными», функционирующих в условиях жесткой межвидовой конкуренции. Директива также предусматривает создание независимого органа, «наделенного существенными функциями для гарантии прямого и недискриминационного доступа к инфраструктуре».

В директиве определена трансевропейская сеть TERFN, включающая помимо грузовых линий подходы к крупным терминалам и портам. Проект изменений дополняет ее перечнем портов и картами.

Операторы, претендующие на доступ к инфраструктуре TERFN, должны получать такое право на четко определенных условиях в целях выполнения перевозок в международных сообщениях. Оговаривается возможность стран - членов ЕС расширять или ограничивать в определенных пределах право выхода на сеть лицензированным в других странах - членах Союза перевозчикам.

Предыдущая редакция директивы 91/440 трактовала отделение функций управления инфраструктурой от эксплуатационных как обязательное разделение учета доходов и расходов, структурное же их разделение не оговаривалось как обязательное.

В новой редакции фиксируется [28, с.6]:

- обязательное разделение учета доходов и расходов;
- **структурное и институциональное разделение остается необязательным, но сопровождается обязательным отделением функций, существенно важных с точки зрения гарантирования прямого и недискриминационного доступа к инфраструктуре**, т. е. функций распределения пропускной способности, связанных с установлением платы за выделенное графическое время и лицензированием права на перевозочную деятельность; между тем функции взимания платы за пользование и ответственность за менеджмент могут быть возложены на железнодорожную структуру или любого другого менеджера.

В отношении безопасности новая редакция директивы оговаривает, что:

- страны - члены ЕС должны обеспечить, чтобы структуры, отделенные от железнодорожных администраций, устанавливали нормы безопасности и выпускали соответствующие инструкции, занимались сертифицированием подвижного состава, лицензированием перевозочной деятельности и расследованиями крушений;
- страны - члены ЕС могут уполномочивать железнодорожные предприятия принимать участие в подготовке норм безопасности и инструкций, а также контролировать их выполнение, но при условии гарантированного открытого и недискриминационного наблюдения за их исполнением.

Новая редакция директивы 95/18/ЕС

Новая редакция распространяет положения по лицензированию предпринимательской деятельности, которые относились только к железнодорожным компаниям, занимающимся международными перевозками, в том числе комбинированными, на все компании, действующие в этом секторе. Лицензии, выданные в стране, где предприятие зарегистрировано, действительны во всех странах - членах Союза [28, с.7]. Действие директивы распространяется на все железнодорожные предприятия, действующие в ЕС, за исключением занимающихся определенными видами деятельности, например перевозками местными или региональными. Все предприятия получают право выхода на новые рынки на унифицированной недискриминационной основе, и риск того, что отсутствие лицензии станет преградой, сводится к нулю [28, с.8].

Новая редакция директивы 95/19/ЕС

Новые положения по распределению пропускной способности, оплате пользования инфраструктурой и сертификации безопасности обеспечивают в отношении выделения графического времени [28, с.9]:

- более точное определение прав железнодорожных предприятий и провайдеров инфраструктуры;
- механизм разрешения конфликтных ситуаций при удовлетворении запросов на нитки графика и проблем в случае превышения спроса над предложением;
- разграничение функций распределения пропускной способности и пользования ею; недопустимо выполнение одной структурой функций распределения и осуществления перевозок;
- право на апелляцию.

Предусматривается рассчитывать плату за пользование инфраструктурой на основе прямых расходов по эксплуатации железных дорог. Допустимо увеличение или иное изменение тарифной ставки в зависимости от конкретной цели: более полной компенсации расходов, включая их переменную составляющую, и решения проблем, связанных с недостатком пропускной способности. Оговаривается комплекс санкций и поощрительных мер, в частности в вопросе предварительной публикации информации по системе оплаты, включая методы ее исчисления, в целях обеспечения равных условий всем перевозчикам.

Директива распространяется на инфраструктуру железных дорог, используемую для перевозок во внутренних и международных сообщениях, рассматривает лицензированные железнодорожные компании как заявителей на выделение графического времени и дает право странам - членам ЕС в свою очередь рассматривать как заявителей на своей территории другие предприятия (например, транспортные администрации, грузоотправителей, экспедиторские компании и операторов комбинированных перевозок).

Как исключение из общего правила формирования платы за пользование на основе прямых расходов, провайдеры инфраструктуры могут, ориентируясь на рыночные условия, увеличивать ее, исходя из эффективных, прозрачных и недискриминационных принципов, но при условии гарантирования оптимальной конкурентоспособности, особенно в грузовых международных перевозках. Оговорены следующие случаи применения надбавок к основной ставке: для конкретных секторов рынка, индивидуально заключаемых контрактов, случаев, когда тариф состоит из постоянной и переменной составляющих. Однако особые сегменты рынка, например отличающиеся повышенным спросом на пропускную способность, не должны вытеснять такие сегменты, для которых допустимы только прямые затраты плюс приемлемая с точки зрения рынка норма прибыли.

Ратификация «железнодорожного пакета»

Парламент ЕС 1 февраля 2001 г. ратифицировал так называемый инфраструктурный пакет, состоящий из трех указанных директив по железнодорожному транспорту. После публикации этих директив государства - члены ЕС обязаны:

- в течение 2 лет учредить два независимых ведомства - регулирующее и инфраструктуры с целью обеспечения гарантированного и недискриминированного доступа к пропускной способности сети; задачей этого мероприятия является создание и поощрение конкуренции между компаниями-операторами и стимулирование перехода грузовых перевозок с автомобильного транспорта на железнодорожный;
- ведомство регулирования должно быть наделено функциями арбитражного органа для случаев обращения операторов по поводу их дискриминации, заниматься мониторингом

конкуренции, даже если страна - член ЕС уже имеет организацию с подобными функциями;

- администрация инфраструктуры должна быть обязана публиковать сведения о характере инфраструктуры, условиях доступа к ней, принципах формирования платы за пользование и тарифах, критериях предоставления пропускной способности;
- тарифная система будет базироваться на прямых расходах, но допускать возможность их увеличения на допустимую с точки зрения рынка величину.

Ирландии, Северной Ирландии и Греции предоставлено право на 5-летнюю отсрочку в разделении функций инфраструктуры и операторов, Люксембургу дана частичная отсрочка - до августа 2004 г. Однако если какой-либо оператор обратится за лицензией, в этой стране должен быть начат процесс разделения.

Начиная с марта 2003 г. всем лицензированным операторам - перевозчикам грузов должен быть гарантирован доступ к трансъевропейской железнодорожной сети Trans Europe Rail Freight (TERF) протяженностью 50 тыс. км. Эта сеть охватывает около 90 % международных грузовых направлений в пределах ЕС. Вся европейская железнодорожная сеть должна быть открыта для международных грузовых операторов к 2008 г.

Новый пакет директив

Следующим шагом ЕС в плане либерализации рынка представляется подготовка нового пакета директив. **Директива 2001/12**, действующая с 15 марта 2001 г. [3], развивает директиву 91/440 и определяет принцип свободного доступа к инфраструктуре национальных железных дорог для международных грузовых сообщений. В инфраструктурный пакет, который получит силу закона начиная с марта 2003 г., кроме директивы 2001/12 (об открытом доступе к инфраструктуре), входят еще две: **2001/13** (лицензирование железнодорожных предприятий) и **2001/14** (регламентация использования пропускной способности, тарифообразование и приоритеты).

В директивах 2001/12/ЕС и 2001/14/ЕС в качестве гарантий недискриминирующего доступа к инфраструктуре оговорено выделение «существенных функций», в число которых входят выделение пропускной способности компаниям-операторам, их лицензирование, установление платы за доступ и контроль за выполнением обязательств по социально необходимым перевозкам. В таких случаях наделение железнодорожных администраций правами арбитра вряд ли разумно.

Право доступа имеет отношение не только к пути, но и к другим необходимым для эксплуатации элементам: станционным сооружениям, ремонтным мастерским, пунктам распределения топливных и энергетических ресурсов, информационному обслуживанию, предоставлению тяговых средств и услуг обслуживающего персонала. Эти элементы не оговорены в директивах, но принцип честного и недискриминирующего доступа должен быть соблюден в соответствии с регламентирующими условия конкуренции законодательными актами.

Наконец, особое значение, прежде всего в первые годы после открытия рынка, имеют мониторинг результатов развития и выработка простой и эффективной процедуры апелляции. Директива 2001/14/ЕС рекомендует членам ЕС учреждать структуру с регулирующими функциями, уполномоченную разбирать жалобы в течение не более чем 2 мес. Эта система будет дополнять проверки, выполняемые структурами национального и европейского уровней, компетентными в вопросах конкуренции.

Переход от перераспределения грузо- и пассажиропотоков между национальными монополистами к открытому рынку по сути означает переориентацию от деятельности на принципах кооперации к конкуренции.

Одна цель - разные взгляды

Железнодорожный пакет директив ЕС в его нынешней редакции, все равно не решает конфликта между двумя позициями, относительно реализации идеи общеевропейской конкуренции. Как субъекты рынка, могут функционировать, как интегрированные структуры (со специфицированными правами доступа на свои сети), так и грузовые операторы, не владеющие собственными путями. Для России подобный опыт взаимодействия субъектов со смешанной структурой был бы очень полезен. Но, к сожалению, на сегодняшний день, пока нет однозначных оценок того, насколько такое взаимодействие эффективно, и неизвестно, улучшает или ухудшает это конечный результат.

В дальнейшем, в основу рассмотрения европейских моделей будет положен анализ степени инкорпорации норм «железнодорожного пакета» в процессе структурной перестройки отрасли.

4.2. Организация железнодорожного транспорта во Франции

Институциональная организация железнодорожного транспорта во Франции, равно как и в других рассматриваемых в настоящем исследовании европейских странах, не является завершенной. Дальнейшие реформы обусловлены директивам ЕС, которые предполагают либерализацию рынка грузовых перевозок за пределами 2008 г. Более того, относительно детального плана реформ и темпов реализации идут серьезные дебаты, в частности обусловленные, как противоречивостью результатов уже проведенных реформ, так и спецификой условий функционирования и эволюции железных дорог в каждой отдельной стране. Для Франции особое значение представляет период с 1937 по 1997 г. – период формирования общества SNCF, изменения условий его функционирования и попыток оздоровления.

Положение отрасли: 1937-1997 гг.

После первой мировой войны появились первые серьезные признаки ухудшения финансового положения французских железных дорог в связи с конкуренцией со стороны автомобильного транспорта.

От концессий к обществу SNCF

Железные дороги становятся все более убыточными, и с этого времени развивается процесс, который приводит в 1937 г. (во времена правления Народного Фронта) к переходу под контроль государства всех железнодорожных концессий. Однако, национализация не была тотальной. Образованное Общество французских железных дорог (SNCF) по закону от 1937 г., являлось предприятием со смешанным капиталом, так как часть его все еще находилась в руках частных акционеров. Но их роль была минимальной. Они получали долю прибыли на вложенный капитал, но, в действительности, SNCF была поставлена под прямой контроль государства. SNCF была создана на 45 лет. Срок ее существования истек в 1982 г. К этому времени государство выкупило акции последних частных акционеров.

Закон LOTI 1982 года

После приобретения полного контроля 31 декабря 1982 года принимается **Закон «Об основных направлениях развития внутреннего транспорта» (LOTI)**, значительная часть которого была посвящена регулированию деятельности железных дорог. В соответствии с положениями LOTI SNCF перестает быть акционерным обществом и получает статус «государственной национальной организации, на которую возлагается задача по эксплуатации, благоустройству и развитию железных дорог страны» [36, с.8].

SNCF стало автономным хозяйствующим субъектом, а его отношения с государством были регламентированы следующим образом:

- задачи SNCF и средства, выделяемые государством на их решение прописаны в штатном расписании, где, в частности, зафиксированы обязанности компании в рамках осуществления ею «деятельности общенационального значения»¹⁴;
- второй документ - так называемый «Договор о плане» является периодически возобновляемым [36, с.8]; он заключается сроком на 5 лет и определяет основные направления развития SNCF и, соответственно, средства выделяемые государством на эти цели; на основании положений договора «О плане», оперативную деятельность SNCF осуществляет совершенно самостоятельно. В рамках LOTI было заключено два Договора о плане, один из которых – до конца 89 года, второй - на период 90-94 гг.

Режим функционирования SNCF

Важно отметить в каком регуляторном режиме происходила деятельность SNCF. Только что отмечалось, что деятельность SNCF подпадает под концепцию «службы всеобщего назначения». Не вдаваясь в подробности, это означает максимальную регламентацию и «зарегулированность» при реализации оперативного управления. Однако, в случае SNCF, баланс между императивами конкуренции и задачами службы всеобщего назначения, для каждого из секторов, в котором работала SNCF, был выбран свой. Что это означало на практике?

Например, обеспечение пригородных пассажирских перевозок в наибольшей степени подпадало под режим общественно-значимой деятельности. В силу феномена урбанизации и ряда других обстоятельств, пригородные пассажирские перевозки представляют собой общественное благо, от которого люди не могут отказаться. Здесь существует значительное государственное дотирование. В среднем, на пригородных поездах в Париже и поездах местного сообщения в провинции потребители оплачивают только 40% стоимости проезда. Поэтому этот вид перевозок находится под жестким контролем местных властей, которые совместно с SNCF устанавливают расписание, определяют количество поездов на линии, проводят ценовую политику и т.д.

В тоже время дальние пассажирские перевозки также подпадают под режим общественно-значимой деятельности, но «жесткости», из него вытекающие и накладываемые на оперативное управление, существенно меньше. При сохранении общего обязательства осуществлять транспортные перевозки и уплотнять графики во время массовых отпусков, сделана оговорка – «по возможности наилучшим образом». Т.е. у компании появляется некоторая свобода маневра, которую он использует для оптимизации собственной деятельности.

¹⁴ *Службы всеобщего назначения и деятельность всеобщего назначения* [36, с.1] - специальные термины во французском праве, подразумевающие предоставление государством услуг, которые не могут быть получены на конкурентном рынке. Служба всеобщего назначения должна удовлетворять 3 признакам: 1) это деятельность, 2) эта деятельность представляет всеобщий интерес, 3) эта деятельность осуществляется под эгидой госорганов. Также существует ряд принципов, применяемых к службам всеобщего назначения: 1) принцип непрерывности предоставления услуг, 2) принцип равенства (равенство доступа к услугам, предоставляемым этой службой для всех граждан, равенство обслуживания всех граждан), 3) принцип адаптируемости, согласно которому госорган должен и может изменить организацию и функционирование службы с целью адаптации ее к новым потребностям, и 4) принцип гласности и обсуждения. Из этого вытекает достаточно жесткий режим функционирования. В системе установившейся во Франции после последней войны, управление службой всеобщего назначения в сфере железнодорожных перевозок было поручено SNCF. Основная проблема, которая возникает в связи с концепцией службы всеобщего назначения состоит в том, как в каждом конкретном случае определить баланс между императивами конкуренции и задачами службы всеобщего назначения. Более подробно правовой режим рассматривается в п.3.

Грузовые перевозки. Именно здесь межвидовая конкуренция имеет самое большое значение. Именно здесь требования, вытекающие из режима общественно-значимой деятельности, оказываются наименее обязывающими. SNCF не обязана осуществлять все виды перевозок и полностью свободна в своей тарифной политике. Т.е., режим общественно-значимой деятельности сохраняется, но значительно смягчаются обязательства предприятия из него вытекающие. В отношении грузовых перевозок SNCF имела максимальное количество «степеней свободы».

Кризис 1994-1995 гг.

Несмотря на гибкость в применении режима «общественно-значимой деятельности», внутренняя структура компании оставалась громоздкой и не поворотливой. Нагромождение вертикальных и горизонтальных структур внутри SNCF создает неразбериху и усложняет работу в области грузовых перевозок. Грузоотправители достаточно часто выражают недовольство низким качеством предоставляемых железнодорожным транспортом услуг по сравнению с автомобильным, воздушным и морским. В ситуации с комбинированными перевозками во Франции усугубляется монополией филиалов SNCF, деятельность которых оценивается, как неэффективная. Появление новых транспортных компаний-операторов, например ТАВ, которая в рекордно короткий срок сумела организовать обслуживание на направлении Париж — Милан, приветствуется клиентурой. Энергию, с которой предпринимаются действия для блокирования выхода на транспортный рынок подобных новых перевозчиков, с гораздо большей пользой можно использовать в качестве фактора развития грузовых перевозок [41, с.18].

В итоге, тенденции к снижению объема рынка так и не удалось переломить. Если в 1975 году французские железные дороги занимали 11% на рынке пассажирских перевозок, то к 95 году эта доля сократилась до 7,7%. По грузовым перевозкам этот показатель за тот же период снизился с 35% до 20%. В обоих случаях рынок железнодорожного транспорта сократился более, чем на треть. Резко снизились доходы SNCF. При этом за 50 лет персонала удалось сократить более, чем в 2,5 раза – до 177 тыс., чел. Это привело к росту социальной напряженности в отрасли, но не к улучшению финансовых результатов. Долги SNCF продолжали расти, что было вполне логично, потому что в этот период компания отвечала и за транспортные перевозки и за развитие инфраструктуры. Т.е., при снижении объема перевозок SNCF за счет собственных средств была вынуждена поддерживать существующую сеть и одновременно реализовывать программу строительства новых путей для высокоскоростных поездов. В результате, долги компании приблизились к отметке 200 млрд. фр.

Правительство оказалось в очень сложной ситуации. В условиях тяжелого положения собственной железнодорожной отрасли, ему надо было как то отреагировать на принятую 29 июля 1991 года директиву ЕС 91/440, один из ключевых пунктов которой говорил о разделении функций инфраструктуры и эксплуатации. Против этого резко возражали профсоюзы. И для самого правительства в сложившейся ситуации риски функциональной дезинтеграции отрасли и возможных проблем с профсоюзами были неприемлемы. Поэтому оно ограничилось минимальным решением по разделению деятельности только на уровне бухгалтерской отчетности.

В 1994 г. Правительство подготовило новый Договор о плане с SNCF. Было очевидно, что он не решал проблем в отрасли. Единственной существенной мерой, направленной на финансовое оздоровление компании, стала попытка пересмотреть условия выхода на пенсию железнодорожников, которые те очень ценили. В результате, забастовка, разразившаяся в ноябре-декабре 1995 г. парализовала работу всей отрасли на 2 недели [36, с.15]. Именно с этого момента принимаемые решения ориентируются не столько на рекомендации бюрократических чиновников, сколько на решение проблем, стоящих перед Францией.

Реформы

Результатом обсуждения в парламенте в ноябре 1995 г. и дебатов по поводу положения SNCF на национальном уровне в первой половине 1996 г. стало соглашение, определившее:

- недопустимость долга компании, превышающего 200 млрд. фр.,
- непрозрачность взаимоотношений SNCF и государства,
- необходимость радикальных мер.

13 февраля 1997 г. был принят Закон 97-135, определивший два основных элемента реформ.

- **Создание ведомства Réseau Ferre de France (RFF)**, которое становится владельцем железнодорожной сети (см. приложение 2) и несет ответственность за ее инфраструктуру, хотя функции управления остаются в ведении SNCF. RFF принимает обязательства SNCF в размере 134 млрд. фр. (связанные с финансированием инфраструктуры) из 200 млрд. совокупного долга компании.
- **ответственность за региональные пассажирские сообщения передается на уровень местных властей** шести провинций (Эльзас, Центр, Нор - Па-де-Кале, Прованс - Лазурный Берег, Рона - Альпы, Земля Луары) с правом распоряжаться предоставленными государством соответствующими финансовыми ресурсами. Власти шести регионов получают право организовывать перевозочную деятельность с соответствующей компенсацией государством понесенных затрат. Реформа направлена на четкое формулирование условий, при соблюдении которых SNCF выполняет социально необходимые функции, и особенно перевозки пассажиров в региональных сообщениях; в целом закон внятно определяет порядок компенсации государством расходов, связанных с социальными обязательствами.

Распределение функций между SNCF и RFF

Ключевым является пункт о создании RFF и вытекающее из него распределение функций между двумя субъектами отрасли.

Функции SNCF:

- SNCF сохраняет основную часть обязанностей и передает RFF те, которые выполнялись от имени государства, т. е. выбор объектов инвестирования и финансирования;
- SNCF выполняет перевозки как единственный пользователь сети RFF, за исключениями, оговоренными в декрете 95/666;
- вносит RFF соответствующие платежи за пользование инфраструктурой;
- управляет инфраструктурой от имени RFF (в частности, управление движением и эксплуатацией); это означает, что SNCF освобождается от бремени начальных инвестиций, получает компенсации по всем понесенным расходам и в рамках нового общего финансового плана не несет ответственности за риски, связанные с инфраструктурой, при условии, что выполняет свои обязательства в плане уровня тарифов и качества услуг;
- эксплуатирует и осуществляет техническое обслуживание технических устройств и устройств безопасности сети;
- может нести ответственность по поручению RFF за инвестиции в инфраструктуру;

Функции RFF:

- RFF несет ответственность за модернизацию и развитие инфраструктуры национальной железнодорожной сети, является ее владельцем;
- устанавливает плату за пользование сетью,

- отвечает за приоритетность инвестиционных проектов и их финансирование;
- определяет степень и формы ответственности SNCF по управлению инфраструктурой и размеры платы за пользование инфраструктурой и занимается сборами этих средств;
- оплачивает услуги SNCF в части управления инфраструктурой по условиям соглашения, размер оплаты услуг зависит от фактически выполненного объема, который оговаривается ежегодно.

В ведении государства остается:

- определение основных характеристик сети;
- распределение финансовых средств для RFF, инвестиций в рамках CIES (межведомственного комитета по экономическим и социальным инвестициям); субсидии RFF в отношении стабилизации принятого долга о реализации намеченных инвестиционных планов;
- выработка стандартов безопасности, принципов и размера платы за пользование инфраструктурой;
- функции контроля за SNCF и RFF, имеющими статус государственных предприятий;
- решение вопросов о закрытии линий и статусе новых проектов.

Таким образом, с одной стороны, после создания RFF произошло финансовое и организационное разделение двух субъектов, что вполне в духе европейских директив. SNCF была освобождена от задолженности, накопленной в связи с реализацией проектов развития инфраструктуры, что ликвидирует условия для увеличения долга в будущем. В этой ситуации SNCF становится оператором, на которого возлагается весь объем перевозочной деятельности по осуществлению грузовых и пассажирских перевозок. С другой стороны, на основании принятого закона, функции управления инфраструктурой остаются за SNCF. Т.е., получена ситуация, когда оператор действует на сетях, которые ему формально не принадлежат, но которыми он может управлять, в части пропускной способности, распределения графика времени и т.д. Т.е., с точки зрения установленной законом регламентации взаимоотношений субъектов SNCF и RFF во Франции сохранена интегрированная структура, а директивы ЕС были исполнено только формально.

Результаты реформ

О действенности предпринятых в рамках реформы мероприятий можно судить по результатам, приведенным в табл.1.

Таблица 1.

Основные показатели деятельности SNCF до и после реформы

Показатель	1996	1997	1998	1999	2000
	до реформы	после реформы			
Протяженность линий, км.	31852	31821		31423	
Численность занятых, тыс. чел.	177,89	175,01		174,40	

Пассажирооборот, млрд. пкм.	59,77	61,83		66,49	
Кол-во пассажиров, млн. чел.	786,50			861,3	
- доля SNCF в пассажирских перевозках во внутреннем сообщении, %	7,5	7,6			
Грузооборот, млрд. ткм.	50,50	54,82	52,7	52,1	53,8
- в том числе в смешанных сообщениях	12,24	13,88			
- доля SNCF в перевозках грузов во внутренних сообщениях, %	20,5	21,7			
Оборот SNCF, млрд. фр.	54,91	74,24	77,10		
Прибыль SNCF (убыток), млрд. фр.	-15,17	-0,96	-0,65		
Инвестиции млрд. фр.					
- SNCF	19,93	8,50		5,10	6,40
- RFF		13,3		12,40	10,20
Доходы RFF:					
- Плата за пользование инфраструктурой, взимаемая RFF с SNCF, млрд. фр.		6,0	6,0	10,0	10,0
- Заимствования на внешнем рынке, млрд. фр.		6,5	18,0	-	-
- Субсидии правительства в пользу RFF, млрд. фр.		18,0	18,0	37,0	37,0

Источник: SNCF

SNCF

Грузооборот SNCF в первый год реформ вырос на 8,5 % до 54,82 млрд. ткм., пассажирооборот - на 3,4%. В результате, доходы от перевозок за это время выросли более, чем на 2 млрд. фр. – с 40,92 до 43,12 млрд. SNCF закончила 1997 г. с дефицитом почти в 1 млрд. фр. (см. табл.1)

В последующий год грузооборот упал еще на 1% до 52,1 млрд. ткм., пассажирооборот, напротив, продолжал расти и за этот период вырос более, чем 5 %. Тем не менее, SNCF в 1998 г. сумела снизить дефицит до 650 млн. фр. (см. табл.1), правда, планировалось не выше 500 млн.

К 1999 г. компания рассчитывала выйти на режим безубыточного финансирования и началу финансирования инвестиций за счет прибыли, а не за счет заемных средств.

Несмотря на явную тенденцию к сокращению дефицита, не решенными для SNCF остаются две проблемы. Во-первых, повышение доходов по эксплуатационной деятельности связано с ростом объема перевозочной работы (грузооборота и пассажирооборота), а значит увели-

чением спроса на пропускную способность инфраструктуры¹⁵, что без соответствующих инвестиций в развитие сети может стать лимитирующим фактором.

Во-вторых, снижение дефицита совершенно не означает решение общей финансовой проблемы. Просто дефицит, связанный со счетами по инфраструктуре, перешел на баланс RFF. И устойчивость всей конструкции обеспечивается государственной поддержкой владельца инфраструктуры. Сами RFF первый год работы после реформы закончили с дефицитом 14,1 млрд. фр.

RFF: инвестиционная политика

Доходную базу формируют три источника – вносимая SNCF плата за пользование инфраструктурой, субсидии правительства и заимствования на внешнем рынке (см. табл.1.). Из этих средств компания формирует инвестиционный бюджет и осуществляет выплаты по погашению и обслуживанию долга, принятого в объеме 134,2 млрд. фр. Только в 1997 г. потребовалось выплатить проценты в объеме 9 млрд. фр. И часть долга в сумме 6 млрд. Для этого RFF должна получать субсидии, достаточные для погашения долгов и обеспечения рентабельности работы на уровне, превышающем процентную ставку.

В 1998 г. финансовое положение RFF благодаря решению правительства в 1999-2001 гг. инвестировать по 37 млрд. фр. Ежегодно и одобрить предложение RFF повысить плату за пользование инфраструктурой с 6 до 10 млрд. фр. [54, с.12] (см. табл.1). При этом инвестиционный бюджет сократился с 12,4 млрд. фр. в 1999 г. до 10,2 млрд. в 2000 г.

В следующие три года, и особенно в 2002 и 2003 гг., капитальные вложения должны были превысить 12 млрд. фр., инвестиции в инфраструктуру - возрасти с 4,3 млрд. фр. в 2000 г. до свыше 8 млрд. в последующие годы. Из собственных источников (за счет платы, взимаемой за пользование инфраструктурой) RFF должна покрывать больше половины суммарных капитальных затрат, остальное - государственный сектор.

Одной из основных обязанностей RFF является разработка «строгого и разумного подхода» к выбору инвестиционных проектов. Статус RFF не позволяет финансировать проект, если он не имеет обусловленной окупаемости. Для этой цели RFF перед предварительным одобрением проектов анализирует их, ориентируясь скорее на логику спроса, чем на логику предложения или техническую. Обоснованность инвестиций и их размеров гарантируется многосторонней экспертизой.

Поэтому при выборе проекта к реализации решающими факторами являются экономическая целесообразность и социальная эффективность (соответствие потребностям общества по развитию территорий, защите окружающей среды и безопасности), а в политике финансирования учитываются экономико-финансовая специфика RFF как государственного предприятия, функционирующего на коммерческой основе, и бюджетные интересы государства, которое участвует в финансировании.

Таким образом, инвестиционная политика реализуется исходя из двух основных критериев. Первое – оценка требуемых инвестиций в инфраструктуру, исходя из планируемого повышения спроса на пропускную способность и другие параметры, связанные с прогнозируемым ростом объема перевозок. В этом смысле инвестиционные приоритеты подчинены единой стратегии и одним целям. И второе – минимизация государственных субсидий (своего рода бюджетные ограничения инвестиционной деятельности RFF).

¹⁵ Как будет показано на примере других стран, в частности, Великобритании, чем больше степень функциональной дезинтеграции, тем выше издержки связанные с координацией эксплуатации. В общем случае, даже если операторы сумеют задать положительный тренд в объемах перевозочной деятельности, недостаточная пропускная способность инфраструктуры является серьезным препятствием на пути к достижению финансовой независимости сектора. Во Франции эта проблема имеет место при координации пропуска грузовых и пассажирских поездов (следующих с разной скоростью).

В результате, с точки зрения осуществления новых проектов у RFF практически отсутствует свобода в принятии решений.

Важно отметить, что в плане мотивации RFF, как предприятия, ориентированного на получения прибыли, свобода управления сохраняется только в отношении средств, используемых для финансирования реконструкции существующих линий. И здесь порядок установления платы за доступ, действующий с 1 января 1999 г., предусматривает варьирование тарифа в зависимости от напряженности на отдельных линиях, что должно было обеспечить соответствие загруженности инфраструктуры средствам, выделяемым на ее поддержку. Однако, на практике эта зависимость, оказалось больше имитацией, потому что плата за доступ, во-первых, использовалась как один из источников финансирования новых проектов, а во-вторых – являлось результатом компромисса с SNCF и государством.

Доступ к инфраструктуре

Вопросы доступа определяются Декретом от 23.12.98 (см. п.3.). Институциональная организация железнодорожной отрасли во Франции не содержит необходимых элементов поддержки недискриминационного доступа. Тому есть три обстоятельства. Во-первых, политическая линия Министерства транспорта Франции состоит в том, чтобы развивать кооперацию, а не конкуренцию, и, соответственно, торпедируются всякие инициативы, связанные с созданием инфраструктуры конкурентного рынка. Во-вторых, как уже отмечалось, отношения между SNCF и RFF конституированы таким образом, что в отрасли фактически функционирует интегрированная структура, хотя и не противоречащая директивам ЕС. Наконец, в – третьих, в результате инкорпорации директив ЕС в результате реформ не было создано специального регулирующего органа, в функции которого входило бы обеспечения недискриминационных условий доступа сторонних операторов к французской железнодорожной сети.

Абсолютно закономерным в такой модели выглядит порядок установления платы за доступ к сети. Плата за пользование инфраструктурой (методология ее расчета) является большей частью результатом компромисса между SNCF, RFF и государством. Потребность в усредненной ставке устанавливается исходя из нескольких критериев:

- удовлетворение потребности отрасли в инвестициях в развитие инфраструктуры при «разумном подходе к выбору инвестиционных проектов»;
- учет бюджетных ограничений, поскольку государственные субсидии являются частью инвестиционных ресурсов RFF;
- финансовый баланс железнодорожного сектора в целом.

Иными словами величина платы за пользование инфраструктурой является своего рода инструментом достижения баланса в секторе при выполнении приемлемого уровня инвестиций. Субсидии и плата за доступ здесь являются вариативными параметрами и определяются по согласованию с Министерством транспорта Франции.

Нахождение подобного компромисса является одной из ключевых проблем при обеспечении конкуренции между операторами на территории ЕС. Ведь уровень платы за пользование инфраструктурой зависит от размеров финансирования железнодорожной системы в отдельно взятой стране. И это совершенно не означает, что компромисс, достигнутый в рамках национального образования, останется прежним в случае свободного доступа на инфраструктуру в рамках транспортного рынка ЕС.

Организация отрасли на современном этапе

В п.1.3.2.1 - 1.3.2.3. большей частью уже были описаны основные элементы современной организационной модели железнодорожного транспорта Франции, поэтому в данном пункте ограничимся только краткими характеристиками.

Субъекты

- SNCF – национальный оператор, осуществляющий весь объем перевозочной деятельности, включая пассажирские и грузовые перевозки;
- RFF – французская железнодорожная сеть, являющаяся собственником инфраструктуры и отвечающая за инвестиции в ее развитие;
- Высший совет государственной службы железных дорог – находится над двумя предыдущими структурами, формируется из представителей государства, общественных деятелей, экспертов и т.д., исполняет большей частью консультативные функции;
- грузоотправители, пассажиры – потребители услуг железнодорожного сектора;
- сторонние грузовые операторы;
- другие субъекты, задействованные в обеспечении перевозочного процесса, но не играющие ключевых ролей.

Собственность

Как уже говорилось, в соответствии с законом 1982 г. SNCF имеет статус «государственной национальной организации, на которую возлагается задача по эксплуатации, благоустройству и развитию железных дорог страны».

RFF является государственным промышленным и коммерческим предприятием, 100% собственности которого принадлежат государству.

Функциональная интеграция

Несмотря на организационное разделение «инфраструктуры и перевозок», институционального разделения так и не произошло. Перевозочная деятельность осуществляется в рамках интегрированной модели.

Инфраструктура

Управление инфраструктурой осуществляет SNCF от имени RFF.

В части технических характеристик следует отметить, что существенные фрагменты сети имеют параллельные ходы, которые используются для оптимизации пропускной способности инфраструктуры.

Контракты

С точки зрения способов оформления взаимоотношений между субъектами, относительно свободная контрактация присутствует только между SNCF и грузоотправителями. Отношения между SNCF и RFF жестко регламентированы законодательством. В части пассажирских дальних и пригородных перевозок регламентация отношений с SNCF определяется режимом общественно-значимой деятельности, позволяющего наибольшую степень гибкости в сфере дальних перевозок.

Регулирование

В ходе реформ не было создано специального отраслевого регулирующего органа. В зависимости от конкретного случая решение принимается или Министерством транспорта или руководством железнодорожной инфраструктуры.

Большей частью регуляторный режим, в котором оперирует SNCF, был описан в п. 1.3.2.1. «Режим функционирования SNCF».

Законом 97-135 также детально регламентированы отношения между RFF и SNCF.

Регуляторный режим в части обеспечения доступа сторонних операторов к французской сети определяется Декретом от 23 декабря 1998 г., подробнее об этом в п.3.

Конкуренция и устойчивость модели

Основной режим конкуренции, с которым сталкивается железнодорожный сектор во Франции, это, прежде всего, режим межвидовой конкуренции с автомобильным транспортом. Внутривидовая конкуренция (между операторами), начала реализовываться с марта 2003 г. на трансъевропейской грузовой сети (TERF) и, как уже отмечалось, сложно судить о результатах и взаимном влиянии национальной модели и данного режима. В реальности, к настоящему моменту во французскую модель были инкорпорированы директивы ЕС, определяющие элементы институциональной конструкции, позволяющей внутриотраслевую конкуренцию. Но, насколько эти элементы работоспособны, и, самое главное, насколько французская модель соответствует идее общеевропейского транспортного рынка, судить пока сложно. Очевидно одно – сторонние операторы при получении доступа к французской сети вынуждены будут взаимодействовать с SNCF (своим потенциальным конкурентом) поскольку за последним остаются функции управления сетью, предоставления пропускной способности и т.д., а значит имеется как возможность, так и стимулы к дискриминации.

Проведенная во Франции реформа 97 года обусловила положительные сдвиги в железнодорожной отрасли, сделала более оптимальным распределение функций и ответственности внутри сектора и более прозрачными отношения с государством, но не обеспечила его финансовую самостоятельность в условиях жесткой межвидовой конкуренции.

Основным фактором устойчивости государственного предприятия, коим являются французские железные дороги, по-прежнему остается прямое бюджетное субсидирование инфраструктуры, а значит, скрытая поддержка всего сектора, особенно, если учесть сложившуюся систему финансовых потоков и принципы установления платы за доступ к инфраструктуре.

Пока не очевидны конкурентные преимущества SNCF, как одного из операторов на трансъевропейской сети при условии обеспечения равного доступа к инфраструктуре, а также не очевидна эффективность работы правил доступа к французской сети в условиях интегрированной модели SNCF. Французская модель в современном виде в наименьшей степени способствует развитию внутриотраслевой конкуренции. В этом смысле Франция демонстрирует пример конфликта между национальными императивами, как второй по величине экономики ЕС, и идеи общеевропейской интеграции.

4.3. Организация железнодорожного транспорта в Германии

Положение отрасли: 1950 – 1990 гг.

Железные дороги Deutsche Bundesbahn (DB) в Западной Германии практически не могли противостоять экспансии автомобильного транспорта, начавшейся с середины 50-ых. Как государственное предприятие DB не отличалось достаточной гибкостью в принятии действенных мер и, в отличие от частных компаний, были связаны ведомственными и бюджетными рамками. Как федерация, так и земли использовали права надзора, согласования в собственных интересах. В ГДР железные дороги, которые после разделения Германии не изменили названия Deutsche Reichsbahn (DR), занимали монопольное положение на транспортном рынке.

В результате [32, с.12]:

- доля DB в грузовых перевозках с 1950 по 1990 г. снизилась с 60 до 29 %, в пассажирских - с 36 до 6 %; средняя дальность востребованных грузоперевозок составила всего 246 км.;
- государство после второй мировой войны ориентировалось на приоритетное развитие автомобильного транспорта - так, с 1960 по 1992 г. на модернизацию автомобильных дорог из бюджета было выделено 450 млрд. марок, на развитие железных дорог - 56 млрд., т. е. почти в 10 раз меньше;
- ранее прибыльные железные дороги стали убыточными и требовали дотаций в размере нескольких миллиардов марок;
- задолженность DB возросла с 13,9 млрд. марок в 1970 г. до 47 млрд. в 1990 г., в 1996 г. прогнозировался ее рост до более чем 80 млрд. марок;
- финансовое положение DB уже не находило понимания у налогоплательщиков.

С точки зрения внутренней структуры DB неблагоприятное положение характеризовалось:

- недостаточной ориентацией на рынок;
- сложными и высокзатратными производственными процессами;
- значительными ограничениями в трудовых отношениях;
- минимальной прозрачностью системы экономических показателей;
- отсутствием реального бюджета и учета затрат по месту возникновения и источникам.

Т.о., изменение внешних условий, с одной стороны, и отсутствие адаптированной к ним внутренней организации DB, с другой, привели к неудовлетворительному уровню обслуживания, дефициту и неоправданно высокой потребности в инвестициях при низкой их эффективности. Начиная с 1990 г., ситуация еще больше осложнилась после слияния DB и DR.

Предпосылки к реформе

Основная задача всех концептуальных подходов к реформированию железных дорог состояла в создании правовой базы и структуры, которые обеспечивали бы обеим железным дорогам Германии перспективы развития с экономической и предпринимательской точек зрения. Это было возможно только в форме акционерного общества, ориентированного на получение прибыли и имеющего возможность осуществлять предпринимательскую деятельность.

Можно выделить 3 общих предпосылки:

- финансовый кризис объединенных железных дорог,
- неадекватно высокая общественная цена за постоянно ухудшающееся качество услуг железных дорог;
- директива ЕС 91/440 от 29 июля 1991 г., декларирующая единые принципы структурных реформ на железных дорогах при образовании единого европейского транспортного пространства.

Реформы

- 1 февраля 1989 г. федеральное правительство приняло решение о назначении независимой правительственной комиссии по DB, в состав которой вошли представители науки, хозяйства, политики, а также рабочие и служащие;
- 17 февраля 1993 г. Федеральное Правительство одобрило представленный министром транспорта свод законов по реформе железных дорог. Это положило начало крупнейшему в истории экономики страны мероприятию по санации хозяйствующего объекта и

созданию законодательной базы для реформы железных дорог. Для принятия этих законов требовалось внесение изменений в конституцию страны большинством в две трети голосов бундестага и ландтага;

- в апреле 1993 принимается закон (Генеральный железнодорожный акт – AEG), который с 1 января 1994 г. выводит вопросы тарифообразования из под административного контроля Министерства транспорта, исключения составляют пассажирские тарифы в пригородных сообщениях [43, с.12];
- 2 декабря 1993 г. внесены изменения в конституцию;
- 1 января 1994 г. во Франкфурте-на-Майне основано акционерное общество железные дороги Германии (DBAG);
- 5 января 1994 г. DBAG с уставным капиталом в 4,2 млрд. марок зарегистрировано в Берлинском торговом регистре. Единственным акционером является государство. Контрольный Наблюдательный совет DBAG учрежден 10 января 1994 г.

Задачи реформы

Реформа направлена на преобразование Государственных железных дорог Германии (DB и DR) в рыночно ориентированное предприятие и предусматривает следующее:

- разделение задач, остающихся в ведении государства, и предпринимательских задач для обеспечения финансовой независимости и усиления конкурентоспособности;
- объединение имущества DB и DR в особую структуру "Имущество федеральных железных дорог" (BEV);
- вычленение из имущества государственных железных дорог составляющей, используемой для предпринимательской деятельности, и ее передача самостоятельно действующему на рынке акционерному обществу DBAG, которое тем самым освобождено от решений, ограничивающих конкуренцию, а также от регулирующих мероприятий политического характера, не соответствующих рыночным условиям;
- создание специального регулирующего органа «Федерального бюро железных дорог» (EBA), которому передаются надзорные функции, не относящиеся к Министерству транспорта;
- выделение в составе DBAG как минимум четырех самостоятельно действующих на транспортном рынке секторов (инфраструктуры, перевозок пассажирских в пригородных сообщениях, дальних и грузовых) с собственными балансами;
- преобразование DBAG в холдинговую компанию путем превращения отдельных секторов в самостоятельные акционерные общества не раньше чем через 3 года и не позже чем через 5 лет с момента создания DBAG;
- возможная последующая ликвидация холдинговой компании и создание самостоятельных акционерных обществ инфраструктуры, пригородных пассажирских перевозок, пассажирских перевозок дальнего сообщения и грузовых;
- открытие доступа к пользованию железнодорожной сетью для третьих лиц;
- передача ответственности за выполнение пассажирских перевозок в пригородных сообщениях и соответствующих расходов в ведение земель к 1 января 1996 г., регионализация пригородных сообщений;
- освобождение DBAG от старых долговых обязательств и передача этих обязательств BEV;
- принятие федеральными властями дополнительных обязательств перед DBAG из-за менее высокой производительности труда бывших DR;

- принятие федеральными властями дополнительных инвестиционных обязательств по модернизации бывших DR.

Вышеуказанные задачи предполагалось реализовать в три этапа (рис.2.).

Первый этап: 1994 – 1999 гг.

Первый этап был использован для подготовки к решению задач второго этапа – созданию целевой структуры из самостоятельных акционерных обществ во главе с холдинговой компанией. Первый этап, главным образом, был рассчитан на стабилизацию новой структуры, а также реструктуризацию и рационализацию производственных процессов, включая оптимизацию численности персонала.

На данной стадии две структуры Deutsche Bundesbahn (DB) и Deutsche Reichsbahn (DR) были слиты в одну операционную структуру Deutsche Bahn AG. При этом она получала абсолютно иной статус во взаимоотношениях с федеральной администрацией. Фактически это частная компания, ориентированная не на максимизацию «общественного интереса в целом», а на максимизацию собственной прибыли. При этом общественно значимые функции исполняются в условиях более жесткого регуляторного режима (принципиально сходного с тем, что используется во Франции) и на компенсационной основе со стороны либо федеральной администрации, либо администрации земель. Как правило, это касается пассажирских перевозок.

Таким образом, DBAG начинает функционировать в совершенно новых условиях. Освобожденная от обязательств в отношении «общественного интереса» компания получает большее количество «степеней свободы» в плане адаптации к условиям конкурентного рынка. Внутри DBAG происходит секторальное разделение по видам бизнеса. Выделяются такие сектора, связанные с эксплуатационной деятельностью (грузовые, дальние и пригородные пассажирские перевозки) и с инфраструктурой.

По мнению экспертов DBAG, результатом начального этапа реформы стало изменение отношения к клиентуре, ориентация деятельности железных дорог на максимальное удовлетворение требований пассажиров и грузовладельцев, а не на макроэкономические критерии, подчиненные целям государственной администрации.

Важно отметить, что первый этап структурной реформы в Германии не ограничился созданием новой операционной структуры DBAG. Учитывая начавшееся разделение инфраструктуры и эксплуатации, необходим был орган, который каким-то образом регулировал бы взаимоотношения между сторонними операторами и DBAG в части предоставления доступа к сети. В январе 1994 г. создается Федеральное бюро железных дорог Германии – Eisenbahnbundesamt (EBA).

В результате, на начальном этапе были сделаны первые шаги к новой организации отрасли, т.е. прописаны функции новых субъектов, принципы взаимоотношений между ними и государством. Началось движение не только в части создания новой операционной структуры, но и в сторону построения институциональной среды, в которой она будет функционировать.

Второй этап: 1999-2004 гг.

В декабре 1997 г. Наблюдательный совет утвердил новую структуру концерна, которая должна быть задействована для накопления опыта начиная с 1 января 1998 г. - за год до официально предусмотренного срока. После этого предприятие Deutsche Bahn получило статус многоуровневого концерна во главе с холдинговой компанией Deutsche Bahn AG (DBAG). В концерн помимо холдинговой компании входят пять акционерных обществ:

- **DB Cargo AG** (ранее DB Gueterverkehr) – общество, осуществляющее грузовые перевозки;
- **DB Netz AG** (ранее DB Fahrweg) – общество, владеющее инфраструктурой, а также ответственное за ее поддержание в надлежащем состоянии и развитие;
- **DB Station & Service AG** (ранее DB Personenbahnhofe) – общество, управляющее станциями и сервисом;
- **DB Reise & Touristik AG** (ранее DB Fernverkehr) – общество, осуществляющее дальние пассажирские перевозки;
- **DB Regio AG** (ранее DB Nahverkehr) – общество, осуществляющее пригородные пассажирские перевозки.

Общей целью холдинговой компании **DBAG Holding** и предприятий остается увеличение объема перевозок по железным дорогам. В то же время в рамках всей системы железных дорог обеспечивается необходимое тесное сотрудничество. Руководство концерна концентрирует свое внимание на задачах по руководству, координации и контролю. Данная концепция объединяет преимущества децентрализованного руководства с сильными сторонами едино управляемого концерна.

Председатели правлений акционерных обществ входят в правление DBAG, председатель которого является и председателем наблюдательного совета головных обществ по DB. Тем самым определено, что решения всегда касаются всего концерна в целом.

Федеральное правительство в качестве собственника не имеет права влиять на принятие управленческих решений железнодорожными компаниями – перевозчиками с целью соблюдения общественных интересов и требовать оказания убыточных услуг.

Входящие в холдинг центральные отделения наделены правом разрабатывать руководящие указания в рамках поставленных перед ними задач, предоставлять информационные и консультативные услуги предприятиям концерна. У них нет подразделений в предприятиях концерна, но они могут иметь региональные филиалы.

Основными задачами головных обществ по направлениям деятельности являются, в частности:

- разработка стратегии;
- сохранение имеющихся и освоение новых рыночных позиций для продукции и услуг, способных выдержать конкуренцию;
- обеспечение высокого уровня предоставляемых услуг и их эффективности;
- планирование инвестиций и контроль за исполнением инвестиционных решений.

Ответственность за эффективность работы отделений и оптимальное использование финансовых средств несут, таким образом, правления головных обществ.

Таким образом, задача максимизации прибыли решается уже не на уровне компании, а на уровне дочерних бизнес структур. Это первая важная особенность данного этапа реформирования. Вторая особенность связана с исполнением европейских директив по отделению эксплуатации от инфраструктуры и обеспечению недискриминационного доступа для сторонних операторов. Здесь следует отметить следующее. С точки зрения операционной структуры создание холдинга – это максимальная степень разделения эксплуатации и инфраструктуры в рамках выбранной интегрированной модели. Однако, в отличие от Фран-

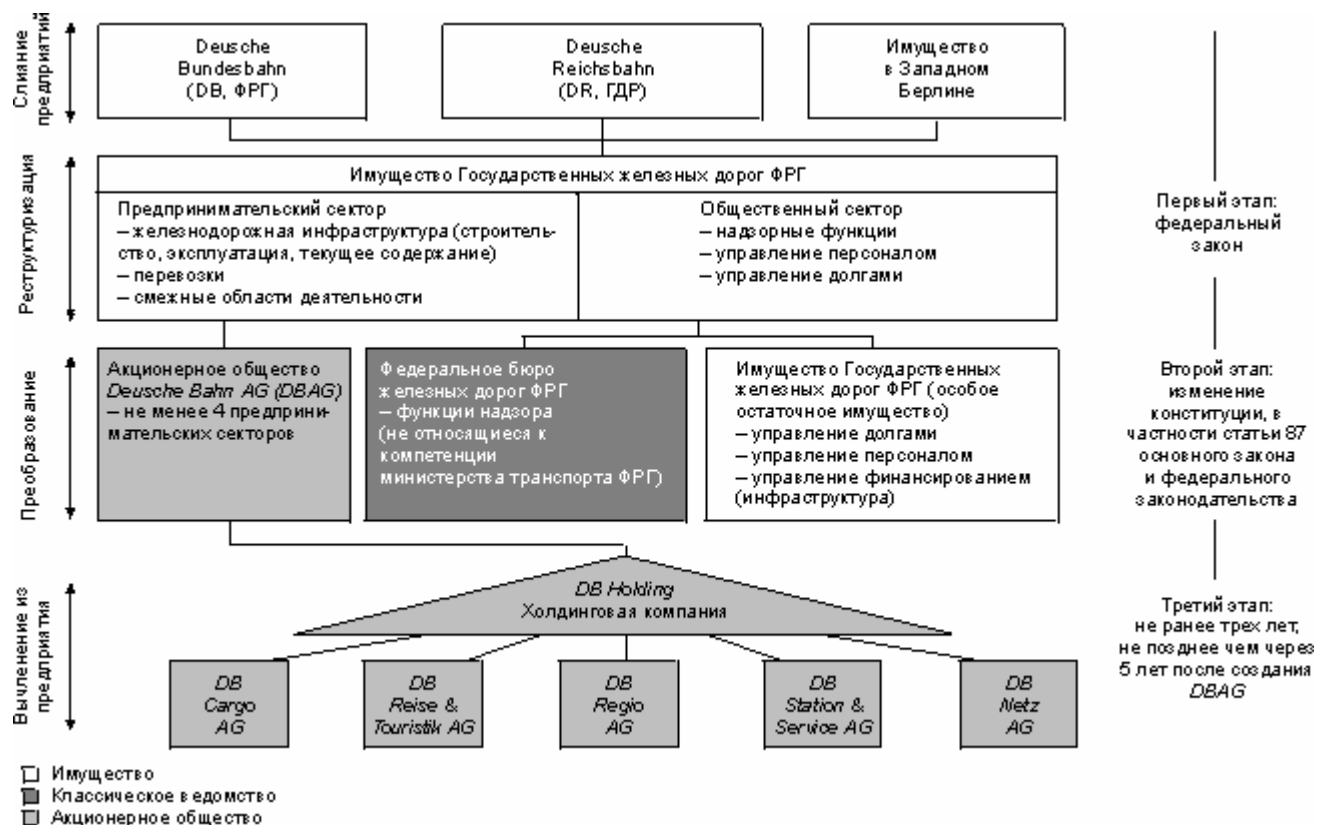
ции, институциональная организация в Германии такова, что оператор (в данном случае DB Cargo) не управляет инфраструктурой, по сути функции управления (распределения пропускной способности и т.д.) переданы независимому органу (EBA). Именно он определяет технологию взимания платы, а также условия доступа.

Третий этап: ...за 2004 г.

В настоящее время завершается второй этап реформы. Предполагалось, что одним из важных результатов второго этапа станет достижение финансовой устойчивости сектора. В частности DB Cargo должно был выйти на уровень 14% отдачи на вложенный капитал [21, с.27]. И только после этого на третьем этапе стало бы возможно открыть капитал обществ эксплуатации для третьих лиц.

Однако, пока финансовое положение холдинга не позволяет рассчитывать на скорую прива-

Рис.2. Реформирование железных дорог Германии



Источник: DBAG

тизацию дочерних обществ. В общем случае, действует правило, что акционерные общества должны работать с прибылью не менее 3 лет, чтобы продавать акции на бирже.

Результаты реформ

Основные количественные и качественные показатели работы германских железных дорог продемонстрировали положительную динамику:

- грузооборот с 93-его (года, предшествующего реформам) по 2001 г. вырос на 15% (с 64,5 до 74,4 млрд. ткм.)¹⁶;
- пассажирооборот за то же время увеличился на 22% (с 60,9 до 74,5 млрд. пкм);
- численность занятых была снижена почти на 40% (с 355 тыс. до 214 тыс. чел.)¹⁷;
- производительность труда с 93 по 2001 г. увеличилась на 156% (с 328 до 840 тыс. (ткм.+пкм.)/чел.) [56, с.8];

Несмотря на внушительный рост производительности труда, обеспечение финансовой независимости холдинга остается под большим вопросом. Дело в том, что изменение организационной модели и мощные инвестиционные вливания за 10 лет реформ должны были вывести DBAG в режим текущей безубыточности. К 2003 году Правительство планировало прекратить дотирование текущей деятельности концерна, сохранив выделение средств только в отношении инвестиционной составляющей. С 1994 по 1999 гг. бюджетные дотации на текущую деятельность были снижены с 7 до 3 млрд. марок.

Финансовое положение холдинга

- В 2000 г. после выплаты амортизации, процентов и налогов чистая прибыль DBAG составила около 200 млн. евро (доходы – 15,465 млрд. включая дотации на текущую деятельность – около 2 млрд.).
- 2001 г. концерн закончил с чистым убытком в размере 204 млн. евро (доходы – 15,722 млрд., включая дотации свыше 1,5 млрд.).

Подобное положение стало результатом неустойчивости балансов дочерних обществ, в первую очередь, функционирующих в секторах эксплуатации. Примерно 20% совокупного оборота концерна обеспечивается грузовыми перевозками (DB Cargo), 40% - пригородными пассажирскими перевозками (DB Regio) и 30% - перевозками пассажиров в дальнем сообщении (DB Reise & Touristik). Иными словами выбранные бизнес-стратегии каждой из операционных структур, хотя и привели к значимым положительным результатам, но этого оказалось недостаточно для обеспечения финансовой самостоятельности.

DB Cargo

Абсолютно очевидным представляется тот факт, что с момента создания DB Cargo находилось в режиме жесткой межвидовой конкуренции, а потому не могло рассчитывать на серьезный рост грузовых тарифов, как способ обеспечения финансовой стабильности. Поэтому основные элементы стратегии DB Cargo были следующими.

- **Снижение эксплуатационных расходов** происходило за счет сокращения численности занятых: в течение 2001 численность персонала была снижена с 36,0 до 29, 1 тыс. чел. Более того, до 2004 г. планируется закрыть 637 из 2100 грузовых терминалов.
- **Повышение качества обслуживания** (всевозможные сервисы, организация смешанных перевозок),
- **Кооперация с грузовыми операторами других стран.** Наряду со снижением эксплуатационных расходов, общество достигло повышения эффективности с соответствующим предложением более конкурентоспособных вариантов. Например, совместно с SNCF разработана схема доставки ценных грузов между Руром и Лионом. Двухдневный транзит заменен ночным сообщением за счет лучшей интеграции графиков, подбора более удобных пункта смены локомотивов и поездных бригад, а также упрощения проце-

¹⁶ здесь необходимо учитывать, что речь идет о грузообороте DBAG (с 99 года – DB Cargo); к 1999 г. свыше 8% рынка железнодорожных грузовых перевозок принадлежало сторонним операторам [30, с.525]

¹⁷ для сравнения, с 1957 по 2001 г., численность занятых снизилась почти в 2,5 раза.

дур на пограничных переходах. В результате, снижены издержки, новый вариант стал более привлекательным для клиентуры.

Однако, несмотря на возможность рационализации собственного бизнеса, компания функционирует с низкой рентабельностью. Это, прежде всего, объясняется жесткой межвидовой конкуренцией, и рядом связанных с этим частных обстоятельств, препятствующих достижению железнодорожным транспортом необходимых преимуществ.

- **Проблемы с эксплуатационной совместимостью.** DB Cargo инвестирует порядка 0,5 млрд. марок в тяговый подвижной состав, позволяющий осуществлять международные грузовые перевозки с учетом специфики сетей других стран. Издержки, связанные с достижением эксплуатационной совместимости – серьезный барьер, не позволяющий пока выйти на устойчивую рентабельность. Это обстоятельство, в свою очередь обуславливает недостаточные преимущества железнодорожного транспорта, по сравнению с автомобильным, в организации международных перевозок.
- **Недостаток пропускной способности.** При росте грузооборота пропускная способность инфраструктуры становится лимитирующим фактором.
- **Неравные условия налогообложения:** железнодорожники оказываются в более худшем положении, чем другой транспорт. Дороги платят около 180 млн. марок ежегодно в виде налогов на энергоносители, водный и воздушный транспорт такими налогами не облагаются. Каждый пользователь инфраструктуры железных дорог вносит соответствующую плату, причем в расчете на каждый рейс. Владельцы автотранспорта несут значительно меньшие аналогичные расходы, причем не зависимо от числа рейсов. К тому же, несмотря на сбор за загрязнение окружающей среды, расходы на автомобильное топливо ниже.

В результате, на средних расстояниях грузоперевозки в 250-300 км. в режиме конкуренции с автомобильными операторами, железные дороги пока не могут обеспечить себе состояние финансовой независимости. Созданная в секторе грузовых перевозок операционная структура имеет возможность максимально реализовать свой коммерческий потенциал (что уже сделано в плане улучшения обслуживания, выбора оптимальной стратегии и т.д.), но пока этого не достаточно. Несмотря на риторические рассуждения о перераспределении грузопотоков в пользу железнодорожного транспорта, по итогам 1999 года, на самом деле, автотранспортные компании увеличили свою долю на рынке за счет железнодорожного сектора [30, с.525].

Вполне логично предположить, что в рамках национального образования сектор грузовых железнодорожных перевозок вряд ли сможет функционировать без государственной поддержки, а институциональная организация отрасли позволяет лишь снизить ее объем.

DB Reise & Touristik

Доходы DB Reise & Touristik составляют около 5,5 млрд. марок. Мы не будем подробно останавливаться на всех факторах, определяющих рентабельность DB Reise & Touristik и состоятельность, как коммерческого проекта. Ограничимся только принципиальными моментами.

- Строительство и ввод в эксплуатацию высокоскоростных линий. Сокращение времени поездки до 2-3 часов делает железнодорожный транспорт более предпочтительным по сравнению с другими видами транспорта. С 1993 г. объем перевозок в высокоскоростных сообщениях в Европе вырос более, чем на 70% [34, с.14].
- Оптимизация графика поездов.
- Ценовая дискриминация по группам потребителей; введение классности вагонов; гибкая система скидок, максимальным образом учитывающая платежеспособность разных категорий граждан.
- Сокращение эксплуатационных расходов.

Все это позволяет рассчитывать на коммерческую состоятельность сектора уже в ближайшие годы, когда будет завершена программа реконструкции линий и модернизации парка. Однако, в настоящее время преимущества быстрой доставки не могут быть в полной мере реализованы из-за нехватки пропускной способности инфраструктуры. Наряду с коммерчески прибыльными высокоскоростными перевозками «общественный интерес» требует сохранения поездов со всеми остановками. Компромисс в этой ситуации связан с дополнительными инвестициями в инфраструктуру.

DB Regio

Программа регионализации способствовала росту числа сообщений: объем работы, выполненной DB Regio увеличился с 483 млн. поезд-км в 1993/94 г. до 530 млн. поезд-км. в 1998/99. В период с 93 по 99 г., объем перевозок, в местном сообщении, выполняемый DBAG увеличился на 30% (с 29,1 до 38,2 млрд. пкм.) [30, с.524].

DB Regio формирует 46% совокупных доходов холдинга, что составляет порядка 7 млрд. марок. Мы также не будем останавливаться на специфике организации местных пригородных перевозок. Отметим только, что пригородные перевозки считаются «общественным благом» и подпадают под регуляторный режим, сходный с французской концепцией «службы всеобщего назначения». Пассажиры за счет проездной платы покрывают только 30% издержек. Остальное компенсируют субсидии из местных бюджетов. Перевозки финансируют 33 транспортных администрации 16 земель. Во взаимоотношениях с DB «заказчиком» являются именно администрации земель, которые на конкурсной основе распределяют контракты на транспортное обеспечение своих граждан. Причем конкурентами выступают как железнодорожные, так и автомобильные операторы.

Основой при заключении контрактов является необходимый объем обслуживания. Земли применяют разные подходы. Некоторые стремятся сокращать дотации при увеличении доходов, что не стимулирует оператора добиваться роста объема перевозок. Другие пытаются влиять на тарифную политику DBAG. В ряд контрактов включаются инвестиции земельных администраций.

Конкуренция за контракт подталкивает к поиску новых решений, в целом пассажиры выигрывают от регионализации. За годы реформ контракты стали максимально детализироваться, вплоть до составления индивидуальных расписаний, уточнения требований к подвижному составу, уровню обслуживания. Срок действия контракта – 3-10 лет.

Таким образом, в секторе пригородных перевозок поддерживается конкуренция с одной стороны, с другой - обеспечивается достаточно жесткий режим исполнения контракта, наилучшим образом отвечающий общественным интересам. Но при этом, DBAG сильно ограничено в возможностях повышения рентабельности пригородных перевозок.

Произошедшее в 2000 г. объединение DB Regio и DB Reise & Touristik вызвало негативную реакцию местных властей, которые видят серьезную опасность возникновения ситуации перекрестного субсидирования дальних перевозок за счет пригородных [21, с.29].

Доступ к инфраструктуре

На конец 2002 г. в Германии действуют более 200 частных железнодорожных операторов, из них около 100 занимаются грузовыми перевозками. DB Cargo уступила около 5 % рынка новым операторам, в последующие 10 лет ожидается рост этой доли до 15 %. Новые операторы концентрируют усилия в известных секторах перевозок, например маршрутных, с гарантированными доходами и сформированной структурой расходов. Особенно успешна деятельность новых операторов в перевозках химических грузов. Примерно 80% объема грузовых железнодорожных перевозок, осуществляемого сторонними перевозчиками, приходится на 15 операторов, как правило, принадлежащих крупным промышленным концернам (Thysoon Krup Stahl, BASF и др.). При этом реальным конкурентом железным дорогам остается автомобильный транспорт.

Наличие сторонних операторов в рамках национального рынка не является существенным обстоятельством, которое принципиально меняет расклад в отрасли. Гораздо более важным представляется другой момент, а именно постепенное создание институциональной среды, максимально способствующей развитию внутриотраслевой конкуренции. В конце 2001 года на утверждении германского парламента были внесены поправки в Закон о железных дорогах, существенно расширяющие полномочия Федерального бюро железных дорог (ЕВА). В соответствии с новыми поправками ЕВА имеет право утверждать график движения и влиять на распределение пропускной способности, принимая участие в переговорах между DB Netz и компаниями – операторами грузовых и пассажирских перевозок [56, с.10]. ЕВА становится арбитром в конфликтных ситуациях, связанных с вопросами доступа. Инициация изменений в закон – стала результатом ратификации «железнодорожного пакета» директив.

Еще одно немаловажное обстоятельство, связанное с конституированием недискриминационного режима доступа, состоит в принятии новой технологии определения платы за доступ, так называемой TPS 01, максимальным образом учитывающей затраты, возникающие при эксплуатации сети, с одной стороны, и создающей равные условия доступа для сторонних операторов, с другой. В приложении 3 дано подробное описание схемы ценообразования TPS01, а также приведены две предыдущие схемы взимания платы за доступ. Здесь принципиально важно то, что на выработку адекватных правил ценообразования влияние оказывало германское картельное ведомство Bundeskartellamt. В итоге цена за доступ является не столько компромиссом между субъектами отрасли и государством (с точки зрения обеспечения инвестиционных приоритетов, минимальных субсидий и т.д., что присутствует во Франции), сколько параметром, обеспечивающим баланс интересов участников в конкурентном режиме.

Инвестиционная политика

С 1994 г. (начало реформ) по 1998 г. DB AG инвестировало 54,5 млрд. марок; по сравнению с тем, что с 84 по 93 гг. DB и DR инвестировали около 40 млрд. (рассчитано в сопоставимых условиях); с 99 по 2003 г. DBAG планировал инвестировать еще около 73 млрд. марок [32, с.17], из которых:

- 41,61 млрд. (57%) приходится на инфраструктуру;
- 17,52 млрд. (24%) – в подвижной состав;
- 5,1 млрд. (7%) – в реконструкцию станций;
- 26,29 млрд. (19%) – информационные технологии, модернизация ремонтной базы, финансовые обязательства и прочее;

При этом предполагается следующая структура источников финансирования инвестиций:

- 41,61 млрд. (57%) – федеральное и земельные правительства;
- 29,2 млрд. (40%) – собственные средства;
- 2,19 млрд. (3%) – внешние источники.

В Германии в рамках принятой институциональной модели реализована схема совместного финансирования инвестиций. Федеральное правительство финансирует развитие инфраструктуры железных дорог, включая новое строительство и реконструкцию, в рамках бюджетных ассигнований, выделяемых в соответствии принятым Министерством транспорта пятилетним планом, где указываются основные инвестиционные приоритеты. Для реализации одобренных проектов между правительством и DBAG заключаются соответствующие соглашения.

Федеральное бюро железных дорог непосредственным образом участвует, как в процессе согласования стратегического плана, так и исполняет функции контроля за расходованием государственных средств, выделенных на инвестиционные цели.

Таким образом, в инвестиционном процессе в сфере инфраструктуры участвуют Министерство транспорта, Федеральное бюро железных дорог (ЕВА), Администрация DBAG и руководство DB Netz. Тем самым обеспечивается подчиненность инвестиций единым целям и приоритетам, соответствующим интересам всей отрасли.

Организация отрасли на современном этапе

Субъекты

В ходе реформы были созданы следующие субъекты.

- Железнодорожные компании, осуществляющие деятельность по эксплуатации.

В секторе грузовых перевозок:

- DB Cargo (занимает доминирующее положение на национальном рынке);
- Сторонние операторы (обслуживают около 10% грузооборота).

В секторе пассажирских перевозок:

- DB Regio и DB Reise & Touristik (занимают доминирующее положение на национальном рынке);
- Сторонние операторы (их доля пока не велика).
- Компании, осуществляющие деятельность в сфере инфраструктуры:
 - DB Netz (путевое хозяйство, диспетчеризация, сигнализация, связь, функции провайдера инфраструктуры и т.д.);
 - DB Station & Service (предоставление услуг станций и терминалов).
- Грузоотправители, пассажиры, администрации земель – потребители услуг железнодорожного транспорта;
- Другие субъекты, задействованные в осуществлении перевозочного процесса.

DB Cargo, DB Regio, DB Reise & Touristik, DB Netz и DB Station & Service являются самостоятельными операционными структурами, однако, действуют в рамках интегрированной модели - холдинга, возглавляемого материнской компанией DBAG.

Собственность

DBAG является стопроцентно государственной компанией, в отношении которой федеральное правительство в качестве собственника не имеет права влиять на принятие управленческих решений с целью соблюдения общественных интересов и требовать оказания убыточных услуг.

На третьем этапе реформы предполагалась приватизация обществ, входящих в холдинг. Однако, для DB Netz действует оговоренное основным законом ограничение: государство не может продать более 49,9 % акций, т. е. оно должно оставаться держателем контрольного пакета акций. Для продажи остальных долей DB Netz AG также требуется согласие федерального совета. Этим подчеркивается особая ответственность федерации за инфраструктуру.

В общем случае действует правило, что акционерные общества должны работать с прибылью не менее 3 лет, чтобы продавать акции на бирже.

Функциональная интеграция

На современном этапе в Германии сложилась интегрированная модель. Несмотря на организационное разделение функций эксплуатации и инфраструктуры, полного институционального разделения не произошло, хотя в части регуляторного режима предусматриваются такая конструкция полномочий, которая бы максимальным образом нивелировала конфликт интересов, неизбежно возникающий между интегрированной моделью и сторонними операторами в отношении доступа к сети.

Инфраструктура

Инфраструктура находится в собственности DB Netz, которое осуществляет функции оперативного управления, де-факто, провайдера инфраструктуры (предоставление пропускной способности, выделение ниток графика, диспетчеризация и т.д.).

В части управления сетевыми активами функции DB Netz существенно ограничены. Хотя существующие железнодорожные сети эксплуатируются компанией, строительство новых линий финансируется за счет средств налогоплательщиков, а не из доходов компании (платы, взимаемой с операторов). Поэтому решения о строительстве новых и продолжении существующих путей принимает федеральный парламент. В выработке окончательного решения принимает непосредственное участие Федеральное бюро железных дорог ЕВА.

В плане географии организации немецкая сеть имеет достаточно сложную структуру. Ядро сети образуют 10,5 тыс. км параллельных линий с высокой пропускной способностью в трех коридорах, связывающих основные экономические центры Германии: Гамбург - Рур - Штутгарт, Берлин - Ганновер - Рур, Ганновер - Мюнхен. Одна из параллельных линий коридора выделяется для поездов со скоростью 160 км/ч и более, другая - 120 - 140 км/ч. Разделение поездов по скорости позволит увеличить пропускную способность на 10 - 20 %.

Контракты

Контрактация является основным способом оформления взаимоотношений между субъектами. В части грузовых перевозок отношения между железной дорогой (оператором) и грузоотправителем, основаны на конфиденциальных контрактах. В этом случае существуют наименьшие обязательства в отношении общественного интереса.

Однако, уже в сфере пассажирских перевозок государство налагает ряд требований на процедуру заключения контрактов. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, ужесточением регуляторного режима в случае предоставления общественных благ. Например, в сфере дальних перевозок, эти ограничения наиболее мягкие – лицензирование условий перевозки и публичность тарифообразующих факторов. В отношении пригородных перевозок, контракт между властями земель и железными дорогами максимально детализирован.

Взаимоотношения между операторами и DB Netz (провайдером инфраструктуры) строятся на основе контракта о выделении «ниток графика». Здесь накладывается требование о публичности правил расчета платы за предоставление инфраструктуры (см. приложение 3). Помимо оплаты, в контракте оговариваются условия использования [33, с.767], такие как соответствующая подготовка персонала и техническое обслуживание подвижного состава в соответствии с согласованными стандартами. В случае разногласий по оплате и условиям выделения пропускной способности любая сторона может обратиться в федеральное бюро ЕВА.

Отношения между операторами и DB Station & Service строятся на аналогичных принципах. В данном случае предметом контракта является предоставление услуг станций и терминалов, а также сервисного обслуживания.

Регулирование

Основные регулирующие органы:

- Министерство транспорта – орган, ответственный за проведение единой транспортной политики;
- Федеральное бюро железных дорог ЕВА - орган, на который возложены регулирующие функции, в том числе функции обеспечения доступа на сеть сторонних операторов, а также лицензирование эксплуатации.
- ЕВС – сертификация.

Как уже упоминалось, в отношении железных дорог регуляторный режим основан на концепции общественного благосостояния, заимствованной из французского права, а потому очень сходной с концепцией «службы всеобщего назначения». Функционирование железных дорог в разных секторах порождают разные обязательства в отношении общественного интереса.

В части грузовых перевозок, они минимальны и в основном связаны с безопасностью. Поэтому регуляторный режим сводится к лицензированию операторов и не подразумевает директивного определения тарифа.

В части дальних пассажирских перевозок тариф также не регулируется. Однако, кроме лицензирования, здесь возникает еще ряд «мягких ограничений». Согласно § 12 || АЕГ (генерального железнодорожного акта) государственные железнодорожные предприятия обязаны обнародовать тарифы (условия перевозки и стоимость) железнодорожных пассажирских перевозок. Эти тарифы должны содержать всю информацию, необходимую для определения стоимости перевозки пассажиров, и они должны применяться ко всем гражданам. Сама по себе обязанность обнародовать тарифы не ограничивает свободу компании, эксплуатирующей железную дорогу. Больше нет никакого влияния государства на определение стоимости дальних пассажирских перевозок. Условия перевозки все еще подлежат лицензированию, поскольку остается «государственный интерес в регулировании ответственности».

В сфере пригородных перевозок действуют наиболее жесткие условия. Но и здесь соблюдается основной принцип реформы – никто не может обязать железные дороги осуществлять убыточные услуги. Контрагентом железных дорог в данном случае выступают администрации земель. При заключении контракта о предоставлении транспортного обслуживания граждан условия перевозок максимально детализируются с тем, чтобы в наибольшей степени учесть общественный интерес.

Важной составляющей регуляторного режима является регуляция взаимоотношений с DB Netz (провайдером инфраструктуры). Здесь регулированию подлежит плата за пользование сетью, утверждается единая методика расчета в зависимости от ценообразующих факторов (TPS01, см. приложение 3). Также в ведение регулятора (ЕВА) находится обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре. Подробнее об этом в п.3.

Конкуренция и устойчивость модели

Одной из важнейших особенностей немецкой модели организации отрасли состоит в том, что реализованная институциональная структура предполагает функционирование в режиме жесткой конкуренции в каждом из секторов.

Железнодорожный оператор DB Cargo, осуществляющий грузовые перевозки, работает в состоянии межвидовой конкуренции с автомобильным транспортом. И при этом сформирована среда, способствующая появлению внутривидовой (внутриотраслевой) конкуренции со сторонними операторами. Однако, на дальностях 250-300 км., железные дороги практически не имеют конкурентных преимуществ по сравнению с автомобильным транспортом. Вероятно, что только одного изменения организационного устройства для того, чтобы вывести грузовые железнодорожные перевозки в режим устойчивой рентабельности, недостаточно. Необходимо увеличивать дальность перевозок, работать на трансевропейских маршрутах.

По своим расходам, с одной стороны, и по тарифу, лимитированными автомобильными грузовыми перевозками, железнодорожный оператор при низких дальностях перевозки просто «не вписывается в эту вилку». А попытки увеличить дальность наталкиваются на проблемы, типа недостаточной эксплуатационной совместимости, что требует инвестиций в специализированный подвижной состав. Это своего рода дополнительный «инвестиционный барьер», который требует средств для преодоления.

В секторе пассажирских перевозок ситуация обстоит несколько лучше. Тем не менее, высокоскоростные линии, с которыми связаны перспективы дальних перевозок, еще не приносят достаточных доходов. А конкуренция за госзаказ с автомобильными операторами в сфере региональных перевозок также ограничивает планку тарифа. В этом случае резервы повышения внутренней эффективности не беспредельны и лимитированы соображениями безопасности и приемлемого уровня услуг.

В конечном счете, нынешняя модель обусловила однозначно больший общественный эффект, чем в состоянии до реформ: сектор стал более эффективным, качество услуг улучшилось, для налогоплательщика стоимость содержания железных дорог снизилась. В Германии удалось при сохранении вертикальных связей в операционной структуре (что немаловажно с точки зрения инвестиционной политики в отношении инфраструктуры) максимально продвинуться по пути инкорпорации европейских директив в собственное законодательство и включить соответствующие принципы в модель. Тем самым полученная институциональная организация наилучшим образом приспособлена к поддержке внутриотраслевой конкуренции.

Тем не менее, на современном этапе пока рано говорить о том, что сектор выведен в режим финансовой самостоятельности и готов к приватизации. Об этом говорят финансовые результаты холдинга за 2000-2002 гг. Поэтому в данном случае устойчивость модели, по-видимому будет обеспечиваться сохранением вертикальных связей, бюджетными инвестициями, также будет сохранена возможность государственной поддержки текущей деятельности. Перспективы связаны с формированием единого европейского транспортного рынка.

4.4. Организация железнодорожного транспорта в Великобритании

Причины кризиса и упадка отрасли, обусловившие начало реформ в общем и целом идентичны тому, что имело место в предыдущих двух случаях. Географические факторы, положение островного государства, низкие средние дальности грузоперевозок (около 160 км.) обусловили доминирование пассажирского транспорта, и соответственно, на первое место вышли проблемы с обслуживанием пассажиров.

Положение отрасли: 1948 - 1993 гг.

Как и во многих других странах, железные дороги в Великобритании строились за счет частного капитала. Частная собственность сохранялась до конца Второй мировой войны. По своей организации устройство железных дорог было аналогично северо-американскому варианту – железные дороги представляли собой вертикально-интегрированные компании (им принадлежали пути и они же осуществляли перевозки).

В 1948 г. правительство лейбористов национализировало отрасль. До 1994 г. железные дороги функционировали, как единое вертикально-интегрированное предприятие British Rail под полным контролем Правительства. Структура была весьма разветвленной, но она не предусматривала возможностей для конкуренции и места для частного капитала: и обслуживание путей, и эксплуатация, и строительство новых железнодорожных линий, и даже вспомогательные операции были сосредоточены в руках государства.

По сути, это и явилось главным системным недостатком, приведшим к недостаточности инвестиций (их не оптимальной структуре), серьезному ухудшению качества обслуживания пассажиров, неудовлетворительному состоянию инфраструктуры. Отрасль получала государственную поддержку. При ужесточении конкуренции с автомобильным транспортом по-

ложение железных дорог еще больше осложнилось, и на их поддержание требовались все большие бюджетные вливания.

По итогам 1993 г. ни один из видов пассажирских перевозок после полного учета амортизационных отчислений не показал положительного финансового результата.

Понимание того, что отрасль находится в таком режиме, когда качество ухудшается, а цена (средства налогоплательщиков) возрастает, явилось, основным мотивом к структурной перестройке.

Реформы

В реальности реформы начались не в 1993 г., как принято считать, а гораздо раньше, в первой половине 80-ых. Одновременно с подготовкой нормативной базы, и в частности, основного нормативного акта - Закона о железнодорожном транспорте, внутри British Rail был выделен ряд секторов. Разделение было произведено в соответствии с видами деятельности. Так, в British Rail были образованы подразделения, отвечающие за организацию пассажирских и грузовых перевозок, инфраструктуру, подвижной состав и т.д. Это было необходимо, для того, чтобы максимально снизить издержки будущей трансформации в ряд независимых компаний с тем же кругом обязанностей.

Направления реформ

Предполагалось провести реформы по следующим направлениям:

- отделение железнодорожной сети от операций путем создания компании Railtrack и ее последующая приватизация,
- организация торгов за франшизы в сфере осуществления пассажирских перевозок,
- продажа предприятий, осуществляющих грузовые перевозки,
- продажа лизинговых компаний – владельцев пассажирского подвижного состава,
- продажа прочих компаний отрасли.

Реализация реформ

5 ноября 1993 года принимается Закон о железнодорожном транспорте (Railways Act), основной нормативный акт, конституирующий модель отрасли по завершении реформы. В соответствии с принятым законом British Rail прекращают свое существование как единое целое с апреля 1994 г. Ранее созданные в рамках British Rail сектора (подразделения) преобразуются в компании, в дальнейшем подлежащие приватизации. По окончании основных мероприятий реформы интегрированная структура уступает место модели, предполагающей наличие следующих субъектов:

- компании Railtrack, как провайдера инфраструктуры,
- группы компаний – операторов в сфере пассажирских перевозок (ТОС),
- группы компаний – операторов в сфере грузовых перевозок,
- группы лизинговых компаний – владельцев пассажирского подвижного состава (ROSCO),
- группы компаний, обеспечивающих вспомогательные сервисы.

За регуляторный режим в отрасли отвечают два ведомства:

- администрация Rail Regulator (обеспечение равного доступа операторов к инфраструктуре, контроль над монополией Railtrack, предотвращение неоправданной монополизации отрасли, защита интересов пассажиров)
- администрация OPRAF (контроль стандартов в области пассажирских перевозок и т.д.)

Создание Railtrack

В марте-апреле 1994 г. на базе инфраструктурного сектора British Rail учреждается новая компания Railtrack, которая до 1996 г. сохраняет статус государственной. В ведение Railtrack передается железнодорожная инфраструктура - путь, оборудование энергоснабжения, сигнализация, посты диспетчерской централизации, станционные сооружения.

Основные функции Railtrack:

- управление инфраструктурой (реализация расписания, графика движения, необходимой для этого пропускной способности и т.д.),
- поддержание ее в должном состоянии и развитие.

В мае 1996 г. Railtrack приватизируется. Компания продается за 1,96 млрд. ф.ст.

Ведомство Rail Regulator

Rail Regulator создано одновременно с Railtrack в марте-апреле 1994 г., в соответствии с законом о железнодорожном транспорте. Если в странах Северной Америки регулированием занимаются комиссии, состоящие из нескольких членов, то в Великобритании вся власть по принятию решений находится в руках одного должностного лица – Управляющего по регулированию железнодорожного транспорта. По закону этот государственный чиновник не контролируется ни одним из министерств. Лицо, занимающее эту должность, назначается правительством на пятилетний срок, и уволить его можно только за неправомерные действия. Более того, ведомство Rail Regulator независимо от правительства и Парламента в отношении финансовых средств, необходимых для осуществления его деятельности. Оно существует за счет лицензионных сборов, которые платят железнодорожные компании-операторы. В отличие от решений других органов экономического регулирования в Великобритании решения Rail Regulator не могут быть обжалованы в Комиссии по конкуренции.

Функции Rail Regulator:

- регулирование деятельности Railtrack, которая владеет значительными ресурсами инфраструктуры, станций, депо и обладает монополией, созданной на основе субсидируемой государственной железной дороги, которая косвенно, но ощутимо поддерживается государственным финансированием (основная функция),
- установление платы (единой методики расчета) за доступ к инфраструктуре Railtrack;
- поддержка и развитию свободной конкуренции и предотвращению действий, противоречащих ее принципам,
- защита интересов потребителей услуг железных дорог и компаний, осуществляющих железнодорожные перевозки,
- урегулирование конфликтов, которые потенциально могут возникнуть между Railtrack и эксплуатационными компаниями,
- утверждение соглашений, самостоятельно достигнутых компаниями, прежде чем они вступят в силу,
- обеспечение сохранения преимуществ, вытекающих из функционирования национальной железнодорожной сети, как единого целого.

Таким образом, при создании Rail Regulator реализуется один из ключевых моментов реформы – отделение сети от операций, при создании арбитражного органа, поддерживающего конкуренцию.

В период с 1994 по конец 1996 г. деятельность ведомства Rail Regulator была в основном направлена на то, чтобы способствовать переходу железных дорог в частный сектор, но при гарантированном соблюдении интересов общества. При утверждении соглашений о доступе к пути и станциям между владельцем инфраструктуры (например, администрацией Railtrack) и операторами в нормативные акты «государственного регулирования общественной полезности» были введены положения, учитывающие интересы как общества, так и частных компаний.

Ведомство OPRAF

Вторым регулирующим органом, созданным в соответствии с законом о железнодорожном транспорте, стало управление франшизинга OPRAF. Основной задачей OPRAF является обеспечение необходимых услуг в области пассажирских перевозок и предоставление субсидий, необходимых для выполнения таких перевозок. Ведомство OPRAF ответственно за подготовку специальных привилегированных контрактов (франшиз), оговаривающих минимальные требования и условия транспортных услуг, оказание которых берет на себя соответствующая эксплуатационная компания. Типичный контракт такого рода содержит время отправления первого и последнего поезда от основных станций, минимальное количество поездов в час между основными пунктами и максимально допустимую населенность поезда.

Функции OPRAF:

- организация конкурсов за франшизы на пассажирские перевозки,
- распределение бюджетных субсидий, полагающихся компаниям – операторам пассажирских перевозок в рамках сумм, оговоренных условиями франшизы,
- определение минимальных стандартов обслуживания,
- надзор за исполнением условий контракта (франшизы), при этом предметом особого внимания являются безопасность, удобства пассажиров, экономия денег налогоплательщиков (в тех случаях, когда условиями франшизы предусмотрено государственное субсидирование),
- общий контроль за финансовым положением эксплуатационных компаний,
- расследование случаев нарушения контракта.

Приватизация сектора пассажирских перевозок

С марта 1994 года на базе сектора пассажирских перевозок British Rail были выделены 25 подразделений (TOU), осуществляющие перевозки пассажиров на определенных направлениях. Затем подразделения были преобразованы в компании (TOC), которые до момента начала выдачи франшиз оставались дочерними компаниями British Rail.

При приватизации сектора пассажирских перевозок была выбрана модель торгов за франшизу. Таким образом, конкуренция на рынке была заменена конкуренцией за рынок. В качестве основных целевых ориентиров франшизных соглашений были использованы:

- величина государственных субсидий,
- стоимость перевозки,
- качество предоставляемых услуг,
- предполагаемый размер инвестиций со стороны претендента.

От набора предложенных параметров зависит решение о заключении лицензионного соглашения (выдача франшизы) и его срок.

До конца 1995 года рынки продажи франшиз на пассажирские перевозки не отличались активностью, частный сектор не стремился принимать на себя риск без субсидий, превышающих выплачиваемых British Rail. Поэтому реально в этот период пассажирские перевозки по-прежнему контролировало правление British Rail, действовавшее в соответствии с поставленными правительством задачами.

Франшизы удалось распределить только к 1996 году. 13 компаний приобрели 25 франшиз максимальным сроком на 7 лет. При этом было принято принципиальное решение о сохранении государственного субсидирования пассажирских перевозок. Но при этом все действующие франшизы предусматривают постепенное сокращение бюджетной поддержки. Важно также отметить, что 25 операторов пассажирских перевозок не имели собственного подвижного состава, а получали его в управление по лизинговой схеме от одной из группы компаний – владельцев подвижного состава (ROSCO), созданных в процессе реформы. Наилучшие условия лизинга достигались путем проведения тендеров.

Приватизация сектора грузовых перевозок

Реорганизация грузовых происходила несколько иначе. На базе службы Trainload Freight (грузовые маршрутные поезда), входящую в подразделение British Rail по перевозке грузов, было создано 3 региональные компании, которые к апрелю 1996 года были успешно приватизированы.

К этому времени были также проданы компания Freightliner (контейнерные перевозки), Rail Express System (почтовые перевозки) и Red Star (розничные услуги по доставке посылок с использованием свободных мест в междугородних пассажирских поездах).

Всего в результате приватизации было создано 6 компаний – грузовых операторов, владеющих, что важно, собственным подвижным составом и депо по выполнению текущего ремонта. Railtrack за определенную плату предоставляет в аренду грузовые терминалы и доступ к сети.

После вторичной продажи 5 из первоначально образованных компаний были скуплены одним владельцем, в результате чего к 1997 г. появился грузовой оператор English, Welsh & Scottish Railway (EWS). В итоге, к настоящему времени на рынке в разных нишах работают 2 грузовых компании – EWS и Freightliner.

Образование группы лизинговых компаний – владельцев подвижного состава (ROSCO)

Пассажирский подвижной состав был передан трем лизинговым компаниям. В целях создания конкуренции на рынке лизингового подвижного состава специалисты по приватизации British Rail сочли необходимым разделить парки пассажирских вагонов между лизинговыми компаниями (ROSCO) так, чтобы большинство крупных пассажирских операторов имели бы дело не с одной из них. Такой порядок был введен с апреля 1994 г. С этого времени компании – операторы пассажирских перевозок (ТОС) обязаны оплачивать лизинговым компаниям аренду вагонов.

В 1996 г. компании были приватизированы, в результате чего на рынке появились 3 крупных компании ROSCO (и их финансовые партнеры) [35, с.303]:

- Angel Trains (партнер – Royal Bank of Scotland),
- HSBC Rail UK (партнер - HSBC),
- Porterbrook Leasing (партнер – Abbey National).

Регулирование деятельности Railtrack

После приватизации Railtrack в мае 1996 года правительство окончательно определило роль ведомства Rail Regulator в сфере регулирования контрактов и лицензий, содействия операторам в планировании их деятельности с приемлемой степенью гарантии. Было также обращено внимание на важность аспекта общественных интересов во взаимоотношениях между Railtrack, с одной стороны, ее клиентурой и акционерами, с другой.

Т.е. регуляторный режим в отношении Railtrack должен был поддерживать баланс интересов всех сторон, причем таким образом, чтобы предложить операторам лучшие цены за доступ к инфраструктуре, при этом не лишит Railtrack необходимых инвестиционных ресурсов, обеспечить их рациональное использование, и одновременно создать мотивационный механизм, побуждающий собственников действовать эффективно. Нельзя сказать, что эта крайне сложная задача была успешно решена в первый год после приватизации Railtrack.

Как уже говорилось, в рамках установленного режима Rail Regulator устанавливало размер платы за доступ к пути. Причем для этого использовался механизм «RPI – X», где RPI – Retail Price Index (индекс потребительских цен), а X – это показатель эффективности компании (т.е. насколько компания увеличила факторную производительность и т.д.). По мнению профессора Проссеры (Antony Prosser) из Университета г. Глазго (Шотландия), главная проблема здесь заключалась в том, что первоначальные ценовые показатели были установлены не органами регулирования, а правительством во время приватизации, и эти показатели оказались слишком щедрыми, как из-за политических соображений, так и из-за недооценки степени повышения эффективности [53, с.18]. Это обстоятельство в значительной мере обусловило высокие прибыли Railtrack в первый год работы, как частной компании.

Помимо установления предельного уровня платы за доступ, регуляторный режим вводил дополнительные ограничения. В частности, если финансовые результаты деятельности компании при размещении обязательств и акций окажутся лучше ожидавшихся, причем причины такого улучшения не будут связаны с повышением эффективности деятельности Railtrack, полученная таким образом прибыль не должна распределяться между акционерами. Все коммерческие контракты должны проходить экспертизу на соответствие интересам сторон и общественным с учетом изменений рыночной конъюнктуры в связи с самим процессом приватизации.

Railtrack как частная компания, действующая на контрактных условиях поощрения за лучшие относительно оговоренных показатели и санкций за неудовлетворительное качество, добилась повышения эффективности своей деятельности относительно имевшей место в бытность государственных железных дорог. Одно из самых заметных достижений Railtrack в 1997 г. – повышение надежности работы, выразившееся в существенном сокращении опозданий поездов по вине компании.

Но в отношении сделанных инвестиций позитива была куда меньше. Объем выполненных компанией инвестиций был признан неудовлетворительным. Компании-операторы и администрации, оплачивающие право пользования инфраструктурой железных дорог, вправе требовать, чтобы инвестиции соответствовали их вложениям. Размеры отложенных капитальных вложений, накопившихся к ноябрю 1996 г. (времени публикации промежуточных результатов деятельности Railtrack), оказались неприемлемыми как для операторов, так и для Rail Regulator [59, с.492]. Такое положение было связано с несколькими факторами. Во-первых, компания не была обязана показывать, как программа капитальных вложений связана с конечными целями. Во-вторых, ведомство Rail Regulator не имело прямых механизмов воздействия, обеспечивающих контроль за выполнением обязательств Railtrack по инвестированию получаемых средств и разумным расходованием этих средств. Поэтому с компанией были начаты переговоры о внесении в ее лицензию изменений, обеспечивающих учет общественных интересов, но не налагающих ограничений на свободу эффективного управления должным образом направленной инвестиционной программой.

В результате, ведомством Rail Regulator были определены четкие критерии, которым должна следовать компания Railtrack в соответствии со своим статусом собственника важнейших объектов инфраструктуры в отношении развития и содержания сети. Оговорено вмешатель-

ство во всех случаях, когда со стороны компании будет проявляться стремление получить сверхприбыль от инвестиций или отказаться от проектов развития без достаточно обоснованных причин.

Важно подчеркнуть, что и это не гарантировало эффективность регуляторного режима в отношении Railtrack. Как будет показано ниже, основная проблема, решения которой так и не удалось найти, состояла в отсутствии в рамках принятой институциональной модели приемлемого баланса интересов между Railtrack, как коммерческим предприятием, с одной стороны, и общественным интересом, с другой.

Регулирование деятельности компаний-операторов в сфере пассажирских перевозок (ТОС)

Регулирование железных дорог в некоторых отношениях отличается от имеющего место в других отраслях. Во-первых, регулированием занимаются два ведомства - Rail Regulator и OPRAF. Первое не имеет права вносить во франшизы пассажирских компаний-операторов какие-либо изменения относительно цен или качества обслуживания, предоставляемого пассажирам в поездах и на вокзалах. Таким образом, основная часть работы в области защиты прав потребителей возлагается на ведомство OPRAF, которое и распределяет выделенные парламентом субсидии между операторами пассажирских перевозок.

Во-вторых, регуляторный режим задается самими условиями лицензионных соглашений с компаниями – операторами, которые уже достаточно детализированы. Выше, в п.п. «Приватизация сектора пассажирских перевозок», перечислялись целевые параметры, от которых зависит получение франшизы и ее срок. Отсюда следует, что функции OPRAF большей частью сводятся к контролю за исполнением лицензионных соглашений. В соответствии с условиями лицензионного соглашения регулированию подлежат также следующие сферы деятельности:

- сохранение комплексной структуры продажи билетов, в том числе билетов прямых сообщений по всей сети;
- обеспечение высокого уровня обслуживания при продаже билетов пассажирам на станциях или через службы заказов;
- организация нового и в значительной степени усовершенствованного информационно-справочного обслуживания в масштабах национальной сети железных дорог;
- разработка механизма регулирования точности исполнения графика движения поездов;
- создание более эффективных схем страхования в отрасли;
- регулирование системы предъявления операторам претензий, совершенствование системы их учета и рассмотрения;
- расследование случаев нарушения условий лицензии.

В-третьих, несоблюдение условия франшизы может быть обусловлено не действиями компании - оператора, а действиями, например, Railtrack. Тогда, взаимоотношения компаний – операторов с Railtrack подпадают под регулирование, осуществляемое уже ведомством Rail Regulator. Если подобные инциденты имеют место, они в большинстве своем представляют факты не соблюдения контракта, заключенного между Railtrack и компанией-оператором. Расследование в данном случае проводит ведомство Rail Regulator.

Регулирование деятельности грузовых операторов

Фактически, регуляторный режим в этой сфере ограничен только первичным лицензированием операторов. Величина грузовых тарифов не регулируется. В стране отсутствует прецедент тарифов. Уровень тарифов определяется договорами с клиентами, исходя из экономической целесообразности и конкурентных ограничений с другими видами транспорта.

Уровень платы за доступ к сетям и условия доступа оговариваются в контракте с Railtrack. В дальнейшем предметом регуляторного вмешательства со стороны Rail Regulator может стать факт нарушения контрактных обязательств. Этим, собственно, и ограничена сфера регулирования.

Здесь следует обратить внимание на два момента. Первое – это степень влияния Rail Regulator на экономическое положение компании – грузового оператора. Располагая полномочиями по регулированию размеров платы за допуск к пути, устанавливаемой Railtrack, Rail Regulator имеет ограниченное влияние на отдельных операторов грузовых перевозок. Поэтому обязательства железнодорожной компании EWS, фактически являющейся монополистом на рынке внутренних грузовых железнодорожных перевозок, вкладывать средства в локомотивы и вагоны, а также стремление новых собственников развивать рынок заслуживают высокой оценки. После продолжительных переговоров Railtrack и EWS согласовали контракт на допуск к пути, который в мае 1997 г. был представлен на утверждение ведомству Rail Regulator. EWS согласилась на внесение в ее лицензию изменений, направленных на защиту интересов потребителей в условиях низкоконтурного рынка грузовых железнодорожных перевозок.

Второе – органы регулирования не могли вмешиваться в вопросы перепродажи грузовых компаний. А потому, не имели права препятствовать объединению 5 компаний в одну фактически монопольную (речь идет о EWS). Однако, трактовка компании, как монополиста – является достаточно «скользким» моментом, поскольку в расчет не принимается состояние межвидовой конкуренции. Тем не менее в ее лицензию все же были внесены определенные поведенческие условия.

Результаты реформ

В 1993-1997 г. мероприятия, связанные с приватизацией в отрасли, в основном были завершены. Изменения, произошедшие за этот период, в плане образования субъектов модели, учреждения регулирующих органов и установления регуляторных режимов были описаны в предыдущем пункте. В настоящей главе представляются результаты, которые продемонстрировала модель и дается анализ основных проблем, связанных с ее устойчивостью.

В силу, как экзогенных, так и эндогенных факторов, в период с 1995 по 1998 гг.:

- пассажирооборот на железнодорожном транспорте вырос на 17% (с 30 до 35,1 млрд. пкм), в 2000 пассажирооборот достиг отметки 37,5 млрд. (+25% к 95 г.),
- грузооборот вырос на 40% (с 12,5 до 17,5 млрд. ткм.); к 2000 г. грузооборот вырос еще на 5%, до 18,4 млрд. ткм. (+50% к 1995 г.) [22, с.29].

В таблице 2 можно видеть балансы за 1998 г. трех основных секторов – Railtrack (провайдера инфраструктуры), TOC (группы компаний–операторов пассажирских перевозок) и ROSCO (группы лизинговых компаний – владельцев подвижного состава).

Таблица 2

Финансовые результаты железных дорог Великобритании за 1998 г.

Railtrack		TOC		ROSCO	
статьи	млн. ф.ст.	статьи	млн. .	статьи	млн. ф.ст.

			ф.ст		
Доходов (всего) в т. ч.	2573	Доходов (всего) в т. ч.	500	Доходов (всего)	797
- плата за доступ пасс. компаний	2169	- плата за проезд	280		
- плата за доступ груз. компаний	169	- субсидии	2		
- недвижимость и т.п.	235	- прочие	181		
- прочие доходы и гранты	151		7		
			382		
Расходов (всего) в т. ч.	2102	Расходов (всего) в т. ч.	489	Расходов (всего) в т. ч.	410
- заработная плата	295	- заработная плата	7	- собственные расходы	40
- другие внешние выплаты		- арендная плата ROSCO	907	- ремонт большого объема	248
- амортизация	1324	- плата Rail-track	797	- амортизация	122
	634		216		
			9		
Эксплуатационная прибыль	471	Прибыль до налогообложения	104	Прибыль до налогообложения	387

Источник: International Railway Journal

Из представленных балансов видно, как устроены финансовые потоки, и каким образом достигается финансовая стабильность сектора. Как ни странно, в наилучшем положении оказались Railtrack и группа лизинговых компаний ROSCO. Финансовая устойчивость сектора пассажирских операторов достигается за счет мощных государственных субсидий, которые составляют порядка 36% доходов сектора.

В табл. 2 не представлен отдельный баланс сектора грузовых перевозок. С точки зрения общей картины это не так принципиально. Из таблицы можно видеть, что плата за инфраструктуру, вносимая грузовыми компаниями, составляет всего 6,5% бюджета Railtrack. Как уже отмечалось, грузовые операторы имеют собственный подвижной состав и в финансовом плане не зависят от ROSCO. Сектор работает с прибылью, что в значительной мере связано со спецификой занимаемых ниш на рынке (как в случае с Freightliner) и уникальностью положения в сфере маршрутных перевозок (EWS), где емкость рынка такова, что, судя по всему, прибыльным может быть только один оператор. Поскольку роль сектора грузовых

перевозок не столь важна при дальнейшем описании модели и кризисных процессов в ней, мы не будем подробно на этом останавливаться¹⁸.

Ухудшение качественных показателей

За внешним балансом финансовых показателей (табл.2) и ростом количественных показателей (с 95 по 98 гг.), характеристики качества и безопасности железных дорог существенно ухудшились:

- агентство по здоровью и безопасности (Health and Safety Executive, HSE) уведомило администрацию Railtrack и компании – операторы о необходимости принять меры по сокращению числа случаев проезда на запрещающие сигналы (в 1998 г. – 643 случая, в 1997 – 593);
- если в 1995 г. 64% сервисных групп (большинство ТОС объединены по этому принципу) выполнили поставленные задания по соблюдению расписания, то в 1998 г. доля таких групп уменьшилась до 58% [42, с.23];
- суммарная продолжительность опозданий поездов осенью 1998 г. оказалась на 25% больше, чем в худшие предыдущие сезоны [42, с.24];

Ведомство Rail Regulator обязало Railtrack сократить количество опозданий на 12,7% в течение 99/00 финансового года. Требование так и не было выполнено в полном объеме. Railtrack подверглось финансовым санкциям, причем штрафы были выплачены из операционной прибыли Railtrack, а не из средств, предназначенных на инвестиции. Однако, санкции принципиально ситуации не изменили. Качество обслуживания, хоть и выросло по сравнению с показателями British Rail, но все равно продолжало оставаться на низком уровне.

Доступ к инфраструктуре и распределение пропускной способности

Доступ операторов к сети осуществляется на основании контрактов с Railtrack. При этом плата (методика определения платы) за доступ, взимаемая с пассажирских операторов, устанавливается ведомством Rail Regulator. В отношении грузовых операторов, плата за доступ – есть предмет переговоров с Railtrack. Однако, если стороны не придут к соглашению, любая из них может обратиться в Rail Regulator с просьбой решить вопрос об установлении платы.

Во многих регионах Великобритании в обращении находятся пассажирские поезда трех типов: скоростные, ускоренные и поезда со всеми остановками, причем зачастую на одних и тех же маршрутах и путях. На линиях, перевозки по которым выполняют несколько компаний-операторов, соблюдающих собственные интересы в рамках своих франшиз, необходимо обеспечить разделение движения по категориям, что представляет трудную задачу. Там, где линия находится в ведении одного оператора, это сделать легче. Проблему осложняют грузовые перевозки. Принадлежность поездов разным владельцам затрудняет поиск взаимно удовлетворяющих решений даже на специализированных, но от этого не менее перегруженных направлениях. Простой путь увеличения пропускной способности путем уравнивания скоростей и прокладки почти параллельных ниток графика в таком случае для операторов неприемлем.

Одной из важных причин затруднений как раз является то, что поиск решений в отношении распределения «ниток графика» находился в руках нескольких компаний-операторов, вынужденных сотрудничать друг с другом, во-первых, и с компанией Railtrack, во-вторых, в финансировании работ по увеличению пропускной способности за счет повышения платы за доступ к сети или в увязке графиков движения поездов с изменением существующих или

¹⁸ Подробнее об этом см. статьи: R. Goundry. Modern Railways, 1999, №605, p. 119-122.; J. Heaton. Modern Railways, 1997, №588, p. 566 – 570; D. R. Goode. Railway Age, 1998, №1, p. 33-34, 36, 40-41, 44.; S. Bennett et al. International Railway Journal, 2000, №11, p.19-50.

вводом новых сообщений [51, с.714]. Распределение ответственности между операторами и Railtrack в этом вопросе так и не было должным образом урегулировано.

Более того, что касается грузовых перевозок, то предоставление дополнительной пропускной способности для грузового движения неизбежно сопрягается с вопросами национальной транспортной политики. С одной стороны, существует давление по уменьшению платы за доступ к пути для грузовых компаний-операторов, чтобы создать условия для привлечения большего количества грузов на железнодорожный транспорт, а с другой, Railtrack обязывали увеличивать пропускную способность. Одним из путей выхода из этой противоречивой ситуации состоял в постепенном переходе к прямому финансированию правительством проектов развития грузовых железнодорожных перевозок. Но правительство на это не шло, полагая установить такие нормы контракта с Railtrack, которые бы побуждали последнего исполнять декларируемые задачи по удовлетворению интересов всех участников перевозочного процесса, включая грузовых операторов.

Выходом из ситуации мог стать «конкурсный механизм» распределения пропускной способности между операторами (поскольку, пропускная способность - это отдельная услуга). Разработанная Railtrack технология IORPS [55, с.694] позволяла организовать механизм распределения пропускной способности в условиях ограниченного предложения, однако эффективное применение этой схемы на практике было серьезно затруднено в силу, как минимум, трех обстоятельств:

- новые режимы функционирования пассажирских операторов (новые расписания) не могли выходить за рамки условий оговоренных во франшизных соглашениях;
- не существовало никакой гарантии, что установившийся в результате конкурса порядок будет соответствовать взглядам городских транспортных администраций (РТЕ) относительно «приемлемой степени» снижения стандартов обслуживания своих граждан, а в обратном случае – степени роста бюджетных субсидий на поддержание этих стандартов;
- действующее с 1999 г. соглашение о праве доступа к инфраструктуре устанавливало плату за доступ таким образом, что 91% поступлений от пассажирских перевозок фиксированы и только 9% являются переменной величиной; Railtrack настаивала на увеличении доли переменной составляющей до 30%, чтобы увеличить доходы, получаемые от предоставления дополнительных ниток графика, и из них финансировать необходимые работы, но дело было в том, что в начале процесса приватизации, перспективы роста перевозок не рассматривались, а ставилась задача поддержать перевозки на достигнутом уровне¹⁹.

В результате, отсутствие должной гибкости в регуляторной режиме, отсутствие эффективно работающих «связей» между субъектами в отношении механики распределения дефицитной пропускной способности, рост объема перевозок привели к усугублению ситуации. В сложившихся условиях Railtrack не была заинтересована инвестировать в проекты, связанные с увеличением пропускной способности в целом по сети.

Инвестиционная политика Railtrack

В 1997/98 финансовом году²⁰ инвестиции, осуществленные Railtrack в развитие инфраструктуры железных дорог, выросли на 30% и по итогам года составили 1,25 млрд. ф. ст. –

¹⁹ Принципиально та же проблема имела место и в отношениях между Railtrack и крупнейшим в стране грузовым оператором EWS. Стороны достигли соглашения, в соответствии с которым EWS платила за доступ к сети Railtrack по двухставочному тарифу, соответственно, с постоянной и переменной составляющей. Последняя величина – плата за ткм. и грузовые перевозки сверх оговоренного уровня. На момент заключения договора закрепленные условия оплаты были таковы, что на практике переменная величина оказалась очень низкой, что обуславливает дополнительные преимущества EWS с одной стороны, и отсутствие стимулов инвестирования в увеличение пропускной способности у Railtrack, с другой.

²⁰ в Великобритании финансовый год считается с апреля по март – авт.

максимальный показатель (в сопоставимых ценах) с середины 50-ых годов. В 1998/99 г. инвестиции выросли еще на 16% до 1,45 млрд. ф. ст. Тогда же администрация пересмотрела в сторону увеличения стоимость 10 летнего инвестиционного плана (1998/99 – 2008/09) с 17 до 27 млрд. ф. ст. Затем в 2000 г. объем инвестиционного плана был снова скорректирован – на этот раз до уровня 35 млрд. ф. ст.

Однако, несмотря на внушительные объемы осуществляемых капвложений, инвестиционная политика Railtrack подвергалась серьезной критике. Основная претензия состояла в том, что структура инвестиций не соответствовала интересам всех участников перевозочного процесса. Как уже отмечалось в п. 1.3.4.2. «Регулирование деятельности Railtrack», правительство пыталось выстроить такой регулирующий контракт с Railtrack, который бы позволял обеспечить, с одной стороны, инвестиционную политику в интересах всех участников отрасли (в том виде, в каком их представляло себе правительство), с другой стороны, сохранить необходимую свободу в принятии решений, мотивацию менеджмента и соблюсти интересы акционеров Railtrack. Сделать этого так и не получилось.

В установленных контрактом рамках компания Railtrack действовала в интересах своих акционеров, была ориентирована на получение прибыли (как, собственно и задумывалось, это было основным условием, гарантирующим эффективность управления) и, в результате, инвестиционные приоритеты компании не совпадали с инвестиционными потребностями отрасли. Это хорошо видно на примере проблемы нехватки пропускной способности, о которой говорилось чуть выше.

Еще одна причина состояла в том, что сроки действия франшиз операторов заканчивались в большинстве случаев через 7 лет. Т.е. доходную базу, на которую могла рассчитывать Railtrack, можно было прогнозировать только на этот период, в то время, как окупаемость инвестиционных планов в сфере инфраструктуры занимала куда больший срок²¹. Отсюда возникает, во-первых, фактор неопределенности, существенным образом влияющий на инвестиционные приоритеты Railtrack, как коммерческой компании, а, во-вторых, следует очень простой вывод: если госорганы планируют достаточно часто пересматривать контракты с эксплуатационными компаниями, то они должны принять на себя ответственность за инвестиции в отношении развития инфраструктуры [29, с.66].

В результате, вместо того, чтобы направить средства, взимаемые с операторов в качестве платы за доступ, на повышение надежности и безопасности сети, администрация сконцентрировала усилия на нескольких проектах, наиболее крупным из которых была реконструкция магистрали Западного побережья. Реальные затраты по начатым проектам в некоторых случаях в разы превысили плановые. Текущее содержание инфраструктуры недофинансировалось.

В июле 1999 г. ведомство Rail Regulator обвинило Railtrack в сокращении расходов на содержание путей и пригрозило крупным штрафом. Руководство Railtrack тогда отвергло эти обвинения.

Нарастающий диспаритет между реальной структурой инвестиций и потребностями в текущем финансировании сети, по сути, угрожал единству функционирования всей системы в целом. Необходима была координация инвестиционного процесса, некий инвестиционный план, содержащий как частное, так и государственное финансирование и приоритеты в котором не зависели бы от коммерческих интересов конкретного субъекта. Для решения этой задачи в начале 2000 г. организована новая администрация Strategic Rail Authority (SRA), которой была поручена разработка, как содержания инвестиционного плана, так и способов его реализации. Де-факто это предполагало следующее распределение ролей между SRA и Railtrack: крупные инвестиционные проекты отдавались в ведение SRA, а сфера текущего содержания, поддержки надежности и безопасности оставалась за Railtrack.

Банкротство Railtrack

²¹ это же в полной мере относится к проектам по увеличению пропускной способности – авт.

В мае 2001 г. в Railtrack было введено внешнее управление. После катастрофы под Хатфилдом в октябре 2000 г., компания оказалась не способна выделить необходимые средства на реконструкцию железнодорожного полотна и выплатить компенсации компаниям - операторам, лишившихся доходов вследствие почти 550 введенных ограничений по скорости и закрытия некоторых направлений [24, с.21]. Правительство отказало Railtrack в финансовой поддержке, после чего компания сразу же обанкротилась.

Правительство пообещало выплатить долги кредиторам, которые на тот момент составляли свыше 3 млрд. ф. ст., и не замораживать начатые Railtrack проекты. Однако, серьезные изменения произошли в отношении статуса инфраструктурной компании. Предполагалось, что она станет некоммерческим трастом. Его прибыль будет направляться на инвестиции в инфраструктуру. Функции контроля за деятельностью траста отойдут специально созданной структуре Strategic Rail Authority (SRA), которая должна назначать членов траста из представителей пассажирских, грузовых и лизинговых компаний, профсоюзов и групп, представляющих интересы пассажиров.

Кроме того, SRA передаются полномочия по координации инвестиционной политики в сфере инфраструктуры, а так же ряд регуляторных функций Rail Regulator и OPRAF. По сути, с деятельностью этого органа началась коррекция британской модели приватизации.

Администрация Strategic Rail Authority: смена курса

Деятельность администрации Strategic Rail Authority (SRA) (с 1 января 2000 г. в «теневом виде», с 1 января 2001 в «легальном»)²² позволяет внести существенные изменения в режим функционирования приватизационной модели, реализованной в сфере железнодорожных перевозок. По прошествии 5 лет в момента окончания приватизационных мероприятий, оказалось, что «самое узкое» место модели состоит в том, что система регулирующих контрактов, конституирующая взаимоотношения между субъектами, не обеспечила инвестиционного процесса, (прежде всего, в сфере инфраструктуры), адекватного интересам всех участников отрасли. Несомненно, что одним из главных достижений реформы явилось сама возможность реализации масштабных инвестиционных программ с привлечением частного капитала. Но, в результате новый подвижной состав, приобретенный компаниями - операторами не мог быть задействован (или не в полной мере мог быть задействован), на сети из-за несоответствия технических характеристик [22, с.31].

Модель оказалась неустойчивой. Один из ключевых ее субъектов, провайдер инфраструктуры Railtrack, обанкротилась. Создание SRA и наделение его широкими полномочиями регулятора представляет собой попытку еще раз отрегулировать систему контрактов (при ином статусе компании, управляющей инфраструктурой), подчинив ее целям и приоритетам, обозначенным в стратегическом плане.

Первый проект такой программы администрация SRA представила в начале 2001г. В январе 2002-го Railway Gazette International опубликовал окончательный вариант программы. План

²² С принятием в 2000 г. нового закона о транспорте были значительно расширены непосредственные полномочия Министерства транспорта и уменьшена независимость администрации Rail Regulator. Теперь Министерство транспорта осуществляет непосредственное руководство политикой и деятельностью SRA, а также деятельностью Rail Regulator. SRA получает широкие полномочия по руководству железнодорожным транспортом в части лицензирования и защиты прав потребителей, которые раньше были в ведении Rail Regulator. Администрация Rail Regulator в своей деятельности теперь обязано руководствоваться целями и задачами, определенными SRA. По требованию SRA Rail Regulator будет обязано принять меры по защите потребителей (в том числе изменить условия лицензии компании-оператора). Более того, SRA может обязать Rail Regulator, во-первых, обратиться к держателям лицензий с просьбой об инвестициях для конкретных нужд, во-вторых, дать указание Railtrack о проведении инвестиций. Rail Regulator должно согласовывать с SRA свое намерение внести изменения в лицензии по другим причинам, кроме защиты прав потребителя.

отличаться четкой иерархией целей и задач. Согласно документу, основными задачами являются увеличение к 2010 г. пассажирооборота на 50%, грузооборота – на 80% [58, с.75]. Четко очерчены предполагаемые «точки роста» и обоснованы требования к инфраструктуре для обеспечения этого роста. Отсюда следует приоритетность в реализации конкретных инвестиционных проектов. Стоимость инвестиционной программы, указанной в 10 летнем плане составляет свыше 63 млрд. ф. ст. Финансирование со стороны государства предполагается на уровне 29,1 млрд. ф. ст. (в ценах 2000 г.), из которых 14,7 млрд. предназначается на инвестиции, 14,3 млрд. – на субсидии по франшизам. Правительство рассчитывает на вклад частного сектора в размере 34 млрд. ф. ст. Для сравнения 10-летний инвестиционный план Railtrack стоил 35 млрд.

Таким образом, перспективы железных дорог Великобритании в ближайшее время определяют два фактора – стратегический план развития, который готовит SRA и ревизия системы контрактов между компаниями – операторами и ведомством Rail Regulator (с учетом передачи части регулятивных функций последнего SRA).

Не дожидаясь срока окончания действующих франшиз (по большинству из них сроки истекают к сентябрю 2004 г.), SRA начало торги по новым франшизам. На сей раз, контракты претерпели существенные изменения.

- Срок действия франшизы был существенно увеличен до 15-20 лет [58, с.75].
- Условия контракта предполагают существенно больший объем инвестиций, и рост их эффективности. Для этого конкурсы предложений включали этап согласований инвестиционных намерений в отношении приобретения подвижного состава с провайдером инфраструктуры некоммерческим трастом Railtrack, поскольку последний несет ответственность за соответствие развития инфраструктуры новому подвижному составу.
- Развитие инфраструктуры выведено из франшиз [58, с.75], из чего следует, что будет изменен порядок платы за доступ. Надо полагать, что компании-операторы будут платить меньше за доступ к инфраструктуре, но при этом снизится и размер оговоренных государственных субсидий. Освободившиеся в результате такого перераспределения средства будут инвестированы под контролем SRA в инфраструктурные проекты.
- Расширяется география некоторых франшиз. Например, несколько франшиз, обслуживающих Лондон, заменяются одной, что позволит более полно использовать пропускную способность сети.

В результате, новая система контрактов задает другой регуляторный режим, отличный от прежнего, подчиненный единым инвестиционным целям, в котором исключается присутствовавший раньше конфликт интересов. Как будет работать эта новая система, еще не известно. Конкурс за новые франшизы к 2002 г. уже должен быть завершен, но новые контракты начнут действовать только с 2004 г. Так, что пока невозможно оценить эффективность предпринятой «настройки» британской модели.

Организация отрасли на современном этапе

В предыдущих разделах процесс становления современного устройства отрасли и ее содержание были достаточно подробно описаны. Как уже упоминалось, с ревизией регулирующих контрактов и изменением статуса провайдера инфраструктуры показатели функционирования должны измениться, однако о конечном состоянии судить пока рано. Тем не менее, в настоящем разделе мы дадим краткие характеристики элементов организационной структуры, которая сложилась на начало 2003 года, чуть более подробно остановимся на вопросах конкуренции и аспектах устойчивости модели.

Субъекты

В настоящее время в железнодорожном секторе действуют следующие операционные структуры:

- Network Rail (бывшая Railtrack) - провайдер инфраструктуры; предоставляет операторам услуги инфраструктуры (доступ к сети, выделение ниток графика, диспетчеризация, и т.д.);
- компании – операторы в сфере пассажирских перевозок (ТОС); предоставляет конечную услугу по перевозке пассажиров; имеют, как собственный подвижной состав, так и арендуют у лизинговых компаний; не имеют собственных депо;
- компании – операторы в сфере грузовых перевозок; предоставляют услуги по перевозке грузов (это может быть самостоятельная услуга, оказанная напрямую грузоотправителю, так и быть отдельным звеном в смешанной перевозке), имеют собственный подвижной состав, собственные депо;
- лизинговые компании – владельцы пассажирского подвижного состава (ROSCO), предоставляют пассажирским операторам услуги по аренде подвижного состава;
- компании, обеспечивающие вспомогательные сервисы.

Собственность

Все субъекты – частные компании. Провайдер инфраструктуры имеет статус некоммерческого траста, точнее «бесприбыльной корпорации без акционеров» Network Rail (a company limited by guarantee)²³.

Функциональная интеграция

В рамках модели произведено полное институциональное разделение инфраструктуры и эксплуатации.

Инфраструктура

Сеть находится в собственности и под управлением Network Rail (бывшей Railtrack), компании – провайдера инфраструктуры. Координация крупных инвестиционных проектов осуществляется администрацией SRA. В обязанности Network Rail входит финансирование текущих нужд.

Контракты

Контрактация – основной способ регламентации взаимоотношений между всеми субъектами. Важно, что правительство пытается добиться того, чтобы все приватизированные компании работали в рамках стабильных и надежных регулирующих контрактов.

Относительно входа на рынок предусмотрены лицензии и франшизы для пассажирских операторов, лицензии - для грузовых. В отношении доступа к сети Network Rail (бывшей Railtrack) как пассажирские, так и грузовые операторы заключают контракты с Network Rail (бывшей Railtrack). Регулятор определяет плату за доступ в случае пассажирских перевозок.

В сфере лизинга подвижного состава, пассажирские операторы заключают конфиденциальные контракты с компаниями – владельцами подвижного состава.

Railtrack до банкротства действовала на основании контракта с государством в лице ведомства Rail Regulator. Последнее осуществляло контроль за исполнением условия соглашения.

²³ Подробнее с особенностями нового статуса провайдера инфраструктуры можно ознакомиться на сайте <http://www.railtrack.co.uk/corpgov>;

Более подробно проблемы, связанные с контрактацией, описаны в п.п. 1.3.4.3.

Регулирование

Основные регулирующие органы:

- Министерство транспорта;
- Strategic Rail Authority (SRA);
- Rail Regulator;
- OPRAF

Их роли, функции, а также регуляторные режимы в отношении секторов описаны в п.п. 1.3.4.2. и 1.3.4.3.

Регуляторный режим задается системой регулирующих контрактов. В дальнейшем, одна из основных функций регулятора состоит в контроле за исполнением контракта и идентификации виновника нарушения контрактных обязательств.

Основные характеристики системы:

- тарифы на грузовые перевозки не регулируются;
- тарифы на перевозки пассажиров, порядок их индексации, качество услуг и др. параметры оговариваются условиями франшизы; OPRAF контролирует процесс соблюдения условия франшизы;
- регулируется плата за доступ к сети для пассажирских операторов
- плата за доступ к сети для грузовых операторов - формально не регулируется, это объект переговоров, но есть возможность обратиться в Rail Regulator;
- Rail Regulator контролирует контракт с провайдером инфраструктуры (бывшей Railtrack).

Пока рано говорить о стабилизации контрактной системы, что обуславливает возможность директивного вмешательства, связанного с трансформацией модели и системными недостатками, имевшими место после завершения приватизационных мероприятий (см. п.п.1.3.4.3.). Последнее обстоятельство привело к изменению системы регулирующих органов, перераспределению функций и установлению жесткой внутренней иерархии, подчинению регулирования единым целям и задачам, установленным в стратегическом плане. Как уже отмечалось выше, с принятием нового закона о транспорте была создана администрация Strategic Rail Authority (SRA) и установлена жесткая вертикаль, возглавляемая Министерством транспорта.

Конкуренция и устойчивость модели

Устойчивость модели, сложившейся в после завершения мероприятий по приватизации, была основана, в первую очередь, на системе регулирующих контрактов, и не тех стимулах, которые она задавал всем субъектам модели. В реальности, решения принимаемые операционными структурами, в рамках решения собственных задач максимизации прибыли при исполнении контрактных ограничений приводили к худшему результату для отрасли в целом. Уже отмечалось, что «узкое место» в модели состояло, как в статусе инфраструктурной компании, так и в контрактации ее отношений со всеми субъектами модели, главным образом, с государственными регулирующими органами. По этой причине модель оказалось неустойчивой. Контрактация не решила проблемы конфликта интересов между провайдером инфраструктуры, как коммерческим предприятием, с одной стороны, и интересами всех субъектов отрасли, по сути, общественных интересов, с другой.

И до сих пор остается вопрос, а может ли она это сделать вообще? Правительство Великобритании пошло по самому логичному пути - изменения статуса провайдера инфраструктуры. Насколько результативной будет попытка новой настройки модели, судить пока рано. Баланс интересов при самостоятельных мотивациях субъектов в рамках, задаваемых контрактами, - есть ключевое устойчивости при полном институциональном разделении.

В отношении конкуренции следует отметить, что институциональная организация в Великобритании в максимальной степени учитывает этот момент. В отношении пассажирских перевозок, как уже говорилось, это конкуренция за рынок (за франшизу). Государственное субсидирование здесь сохраняется – это также значимый элемент поддержки модели. Но с развитием высокоскоростных перевозок, дальние пассажирские перевозки вполне могут конкурировать с воздушным транспортом, что означает их потенциальную состоятельность, как коммерческого проекта. На данном этапе (в период перехода) прямая или косвенная государственная поддержка необходима.

Грузовые железнодорожные операторы находятся в режиме достаточно жесткой межвидовой конкуренции. В связи с увеличением до 44 т. предела допустимой массы грузовых автомобилей и снижением сборов на автотранспортный парк и топливо администрация Rail Regulator приняло решение о снижении на 50% платы за доступ к сети, начиная с апреля 2002 г. Потерю доходов Railtrack компенсирует администрация SRA. Т.е. в поддержке грузовых операторов правительство прибегает к подобным мерами скрытых субсидий. Это, естественно, искажающее вмешательство, однако, в целом оно принципиально картины не меняет. Железнодорожный транспорт Великобритании традиционно ориентирован на пассажирские перевозки. Проблемы здесь возникают с другой стороны – с точки зрения исполнения общеевропейских директив, и, соответственно, снижения платы за доступ к сети для международных операторов. Но и это тоже сейчас не является первичной проблемой.

Основная задача, следует еще раз подчеркнуть, - это создание регуляторного режима, обеспечивающего баланс интересов между субъектами отрасли, эффективную инвестиционную политику в отношении инфраструктуры, и как результат, увеличение общественного эффекта, включая улучшение качества обслуживания граждан, снижение субсидий, выделяемых пассажирским операторам в рамках франшиз, а также укрепление конкурентных преимуществ операторов в сфере грузовых перевозок.