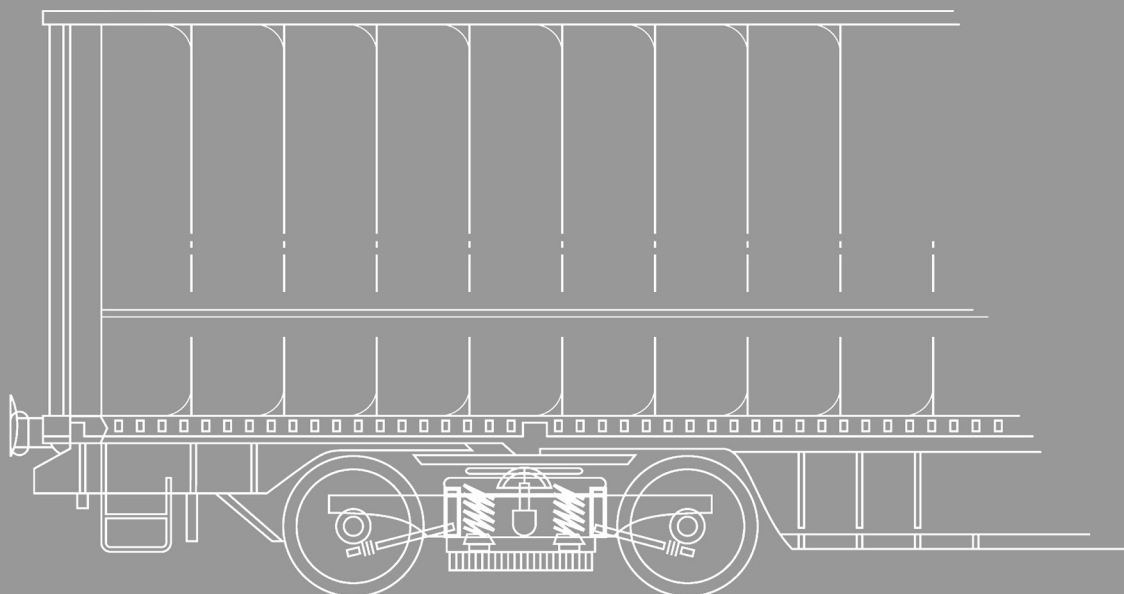




РЕФОРМЫ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 346.5;342.951;351.82

Г.Е. Давыдов,

д.э.н., профессор, Президент Национальной
ассоциации транспортников

E-mail: auto@natrans.ru

Целевая модель 2020 – третья попытка завершить реформы без реформирования?

Рассмотрены обстоятельства возникновения в практике реформирования рынка грузовых железнодорожных перевозок в РФ «целевых моделей рынка». Проанализировано влияние целевых моделей на выполнение Программы реформирования железнодорожного транспорта (2001–2010 гг.) и Плана мероприятий IV этапа реформы 2011– 2015 гг.).

Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок

G.E. Davydov,

Full PhD (Econ.), Professor, President
of the National Association of Transporters

The target model of 2020 – the third attempt to complete reforms without reforming?

There have been considered the circumstances of arise of the "target market models" in the practice of the rail freight market reforming in the Russian Federation. There has been analyzed the influence of the target models on implementation of the Program of reforming of railway transport (2001 - 2010 years) and the Calendar of Activities of the IV stage of the reform (2011 - 2015 years).

Target market model of the rail freight

1. Какое наследие оставили нам Целевые модели рынка грузовых железнодорожных перевозок 2007 и 2011 годов?

Сейчас в «историографии» реформирования железнодорожного транспорта (ЖДТ) нашей страны принято не брать в расчет период 1996–2000 гг., с которым связано, между прочим, возобновление проведения тарифных съездов [17], принятие первого постановления Правительства РФ о реформе ЖДТ (№ 448 от 15.05.1998) [5], а также становление операторов железнодорожного подвижного состава, включая операторов собственных поездных формирований. Началом реформирования все привыкли считать принятие Правительством РФ постановления № 384 от 18.05.2001 «О программе реформирования железнодорожного транспорта» [6]. В данной статье будем придерживаться этой привычной уже хронологии.

На первых двух этапах реформы, – с 2001 по 2003, и с 2004 по 2006 годы, – реформирование ЖДТ протекало в логике, прописанной в программе реформирования.

Министр транспорта России И.Е. Левитин, выступая на заседании Правительства РФ от 10.11.2005, отмечал, что «Развитие конкуренции на рынке грузовых перевозок является важнейшей задачей структурной реформы на железнодорожном транспорте. Создание организационно-правовых условий для формирования института перевозчиков на российских железных дорогах является условием развития конкуренции и удовлетворения растущего спроса на услуги железнодорожного транспорта».

Первый президент ОАО «РЖД» Г.М. Фадеев в выступлении на научно-практической конференции ОАО «РЖД» (8 июня 2005, г. Москва, Экспо-центр), прямо заявил: «Нам нужен второй перевозчик!».

Второй президент ОАО «РЖД» В.И. Якунин (в то время первый вице-президент компании), выступая на заседании Правления ОАО «РЖД» от 20.04.2005, отмечал, что «до сих пор не были разработаны реальные механизмы для организации рынка перевозок, определения его участников, не созданы правила

и системы регулирования работы рынка. Как результат – так и не появилось полноценных независимых перевозчиков. Независимые операторские компании, получившие лицензию перевозчика в силу ряда причин, в том числе юридического плана, не могут начать реализовывать свое законное право осуществлять перевозочную деятельность и вынуждены работать, как и прежде, лишь в статусе грузоотправителя».

В атмосфере подобных предостережений возникали, и всерьез рассматривались инициативы по созданию условий для становления независимых перевозчиков, для развития конкуренции в сфере перевозочной деятельности. В апреле 2005 г. по инициативе ОАО «РЖД» (с докладом выступила вице-президент компании А.Г. Белова) Межведомственная комиссия по вопросам реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте (далее – МВК) рассмотрела вопрос о разработке перечня нормативных документов, необходимых для обеспечения эффективного взаимодействия владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и сторонних перевозчиков.

По решению МВК была сформирована Рабочая группа под председательством Руководителя Росжелдора Акулова М.П. (в настоящее время – вице-президент ОАО «РЖД», Генеральный директор ОАО «ФПК»), которая в дальнейшем трижды представляла на заседаниях МВК проекты указанного перечня документов. Немаловажно, что в тот период Рабочая группа вела активную работу с участием всех заинтересованных организаций, включая ОАО «РЖД».

Определенным промежуточным итогом этих работ явился следующий фрагмент в выступлении Министра транспорта РФ И.Е. Левитина на заседании Правительства РФ от 10.11.2005: «Завершается доработка нормативных документов, касающихся оказания услуг по использованию инфраструктуры:

– положения об организации работы по заключению договоров с перевозчиками об оказании им услуг по использованию инфраструктуры ОАО «РЖД» при осуществлении перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа;

– положения об организации работы по приему и согласованию запросов перевозчиков об оказании услуг по использованию инфраструктуры ОАО «РЖД»;

– положения о предоставлении перевозчикам информации об оказываемых ОАО «РЖД» услугах, их стоимости, имеющихся в соответствии с графиком движения поездов технических и технологических возможностях инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей ОАО «РЖД».

Подготовлены и направлены в Министерство транспорта Российской Федерации предложения ОАО «РЖД» по форме документа, подтверждающего факт оказания и фактический объем оказанных услуг по использованию инфраструктуры, а также по содержанию перечня критериев технических и технологических возможностей инфраструктуры, отсутствие которых является основанием для отказа в оказании таких услуг».

В тот период в Рабочей группе МВК сложилось понимание, что ключом к решению вопросов взаимодействия владельца инфраструктуры и перевозчика является принципиальный пересмотр Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Концепция изменения этих Правил [14] была дважды рассмотрена на заседаниях МВК (10 и 25 октября 2005 г.) и одобрена.

Однако, этот идеологический консенсус (а, возможно, – видимость консенсуса) не гарантировал выполнение утверждаемых Правительством РФ Планов мероприятий по реформированию. Из того, что предусматривалось в Планах мероприятий II этапа реформы (2003–2005) [11], не были выполнены, в частности, весьма принципиальные позиции:

«Осуществление мероприятий по созданию на базе имущества ОАО «Российские железные дороги» дочерних обществ, осуществляющих специализированные грузовые перевозки.

Подготовка предложений о создании организационно-правовых условий для увеличения в общем парке магистральных локомотивов доли парка магистральных локомотивов, находящихся в собственности пере-

возчиков, не зависящих от ОАО «Российские железные дороги».

В тот период эти сбои воспринимались как нечто временное, выполнимое. Это время было отмечено ростом экономики России, притоком инвестиций в отрасль, ростом объемов перевозок, обновлением вагонного парка, наращиванием потенциала операторских компаний. Позитивные факторы способствовали оптимистическим настроениям всех причастных.

Положительное влияние реформы на состояние железнодорожного транспорта в период 2003–2007 гг. показано в табл. 1.

По данным табл. 1 можно сделать вывод о том, что состояние технологической устойчивости и безопасности движения на железных дорогах, за период первых «двух с половиной» этапов проведения реформы в основном улучшалось. По показателям травматизма и смертности от несчастных случаев железнодорожный транспорт в тот период вышел на показатели, которые были на два порядка лучше, чем в гражданской авиации и на пять порядков лучше, чем на автотранспорте.

В табл. 2 приведены показатели качества услуг по грузовым перевозкам за тот же период.

Из табл. 2 видно, что не все по-

казатели по грузовым перевозкам улучшались в 2003–2007 гг., но, тем не менее, эти показатели подтверждают, что ситуация в грузовом сегменте рынка перевозок ЖДТ в то время развивалась в положительном направлении.

Начиная с 2006 года, ОАО «РЖД» стало настойчиво убеждать Правительство РФ, Минтранс России и регулирующие ведомства в необходимости ввести ограничения на курсирование частных вагонов по инфраструктуре ОАО «РЖД». Причинами называлось ухудшение эксплуатационной обстановки на сети железных дорог, – рост оборота грузового вагона и др. Однако, в своей корпоративной отчетности, в тех сведениях, которые ОАО «РЖД» представляло в органы власти, картина выглядела прямо противоположным образом. На первых этапах реформы, когда частные вагоны эксплуатировались наряду с общесетевыми, эксплуатационные показатели ОАО «РЖД» не ухудшались, а улучшались (табл. 3). То есть, конкуренция с прочими вагоновладельцами не вредила ОАО «РЖД», а способствовала повышению эффективности его перевозочной деятельности. Принципиальное значение в тот период имело сохранение права грузовладельцев заказывать и

получать от ОАО «РЖД» комплексную услугу перевозки грузов по заранее известным, фиксированным тарифам «в вагонах перевозчика».

В первой половине 2006 года Минтранс России и Росжелдор продолжали подготовку нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения условий работы независимых перевозчиков на инфраструктуре ОАО «РЖД», и разрабатывали План мероприятий III этапа реформы ЖДТ на период 2006 – 2010 гг. [10]. Он был утвержден летом 2006 года Распоряжением Правительства РФ от 10.08.2006 № 1094. Этот документ сохранял преемственность с аналогичными планами по I и II этапам реформы, и предусматривал развитие конкуренции в сфере перевозок грузов.

Позиция Президента России Путина В.В. была заявлена также вполне четко и однозначно. По его мнению, высказанному 10 апреля 2007 г.: «Нужно уже сейчас заложить условия для нормальной конкуренции в различных сферах железнодорожного бизнеса. Прежде всего, в перевозочной деятельности, предоставлении локомотивной тяги, а также в ремонтных услугах на равных условиях. Если мы создадим каких-то монстров, которые задашат конкуренцию, то никакого рынка мы здесь не создадим».

Таблица 1

Показатели, характеризующие состояние железнодорожного транспорта в России в период 2003–2007 гг.

	Показатели	Единицы измерения	Годы реформирования ЖДТ				
			2003	2004	2005	2006	2007
1	Средний износ по основным средствам	%	63,9	62,5	60,2	58,5	57,3
2	Средняя балльность пути	балл.	89	53	45	42	39
3	Доля просроченных капитальным ремонтом главных путей	% от развернутой длины	11,4	11,7	12,8	15,5	14,8
4	Число нарушений безопасности движения	случаев	5703	5313	4871	4705	4795
5	Удельное число нарушений безопасности движения	случаев/1 млрд. прив. ткм	1,68	1,46	1,31	1,26	1,15
6	Доля протяженности железнодорожных путей с дефицитом пропускной способности на основных направлениях сети	%	3,1	6,5	5,9	4,2	4,9
7	Число происшествий (аварии, крушения)	случаев			3	5	3
8	Погибло	человек			-	1	-
9	Ранено	человек			1		1

Источники:

строки (1 – 6) = письмо ОАО «РЖД» № 3672 от 04.03.2010;

строки (7 – 9) = статистическая отчетность Росстата [23]

Таблица 2

**Показатели, характеризующие повышение качества услуг по грузовым перевозкам
на железнодорожном транспорте в течение 2003 – 2007 гг.**

№№ п. п.	Показатели	Единицы измере- ния	Годы реформирования ЖДТ				
			2003	2004	2005	2006	2007
1	Транспортная составляющая в ценах товаров, перевозимых железнодорожным транспортом	%	26,2	24,5	24,9	25,6	23,0
2	Отношение темпов изменения средней доходной ставки ОАО «РЖД» по грузовым перевозкам к темпам изменения цен производителей промышленных товаров	коэф.	1,01	0,86	0,91	1,00	0,87
3	Доля неудовлетворенных по вине железнодорожного транспорта заявок на перевозку грузов к общему их количеству	%		12,0	4,8	5,6	7,6
4	Доля выплаченных средств по претензиям к общей выручке по грузовым перевозкам	%	7,0	4,7	3,7	2,8	4,2
5	Доля грузов прибывших без просрочки в общем количестве доставленных грузов	%	90,6	90,8	90,8	89,2	88,8
6	Остатки грузов, подлежащих перевозке железнодорожным транспортом общего пользования и находящихся на прирельсовых погрузочных местах предприятий и станций	млн. т	28,7	29,6	26,5	26,4	26,1
7	Количество железнодорожных станций, открытых для грузовой работы	ед.	3568	3500	3450	3400	3371
8	Количество отказов в подключении к количеству станций открытых для грузовой работы	отказ/100 станций	6	5	7	3	4

Источники:

строки (1 – 5, 7,8) = письмо ОАО «РЖД» № 3672 от 04.03.2010;

строка 6 = статистическая отчетность Росстата [23]

Таблица 3

**Эксплуатационные показатели ЖДТ общего пользования в сопоставлении с объемом перевозок грузов
в вагонах, не входящих в парк холдинга ОАО «РЖД»**

Показатели	Единицы измерения	Годы реформирования			
		2004	2005	2006	2007
Участковая скорость	км/час	39,6	40,2	40,3	40,3
Производительность локомотива	тыс. т-км брутто	1615	1672	1706	1710
Оборот грузового вагона	суток	8,06	7,75	7,73	7,7
Среднесуточный пробег грузового вагона	км	253,9	282	300,8	309,4
Отношение порожнего пробега вагона к груженому	%	39,9	39,9	39,9	39,6
Средний вес грузового поезда	тонн	3670	3716	3747	3778
Производительность грузового вагона	т-км нетто	9997	10386	10614	11071
Темп роста производительности труда	%	-	107	108,7	108,9
Доля объема перевозок грузов в вагонах, не входящих в парк холдинга ОАО «РЖД»	%	31,5	34	35	38,5

Источник: = письмо ОАО «РЖД» № 3672 от 04.03.2010, а также ряд сведений из годовых отчетов ОАО «РЖД» за соответствующие года.

Казалось бы, всё ясно: к какой цели двигаться, что следует делать за оставшееся время реформы ЖДТ. Но тут выяснилось, что в ОАО «РЖД» с такой перспективой не согласны, и начинают свою контригру.

В пояснительной записке к одной из первых редакций проекта целевой модели рынка (август 2006 г.), внесенной ОАО «РЖД», были даны следующие оценки:

«... объективно существующие системно обусловленные противоречия между целями государственной политики, задачами организаций железнодорожного транспорта, интересами пользователей услугами железнодорожного транспорта, в условиях отсутствия механизмов саморегулирования, единых ориентиров развития рынка, требуют **оценки рисков, связанных с отклонением вектора реализации государственной политики от первоначальных ее направлений**, вплоть до формирования противоположных установленным целям и задачам развития железнодорожного транспорта тенденций.

Эти риски могут быть сформулированы следующим образом.

– Сепарация низкодоходных сегментов деятельности железнодорожного транспорта в регулируемой сфере (сфере ответственности государства) и высокодоходных видов деятельности в нерегулируемой сфере.

– Рост операционных и транзакционных издержек за счет дробления единой системы организации перевозочного процесса и оказания услуг по использованию инфраструктуры.

– Рост издержек в результате дробления единой технологии обращения подвижного состава и неизбежного роста порожнего пробега.

– Рост транспортных затрат в сфере нерегулируемого сектора, функционирование которого происходит в состоянии недостаточного развития конкуренции.

– Снижение доступности инфраструктуры в результате оптимизации состава инфраструктурных объектов и закрытия малодеятельных линий.

– Потеря ОАО «РЖД» наиболее прибыльных сегментов в результате роста конкуренции, нехватка средств для содержания планово-убыточных хозяйств, снижение рентабельности работы.

– *Нестабильность инвестиционного климата в результате непрогнозируемой правоприменительной практики, и применения механизмов недобросовестной конкуренции».*

Сведения о работе ЖДТ в 2003 – 2007 годах, которые приведены выше (табл. 1, 2, 3), свидетельствуют, что риски эти не оказывали существенного негативного влияния ни на отрасль в целом, ни на ОАО «РЖД», но если компания начнет кампанию, то и белое может поместиться черным.

Заявить прямо, что ОАО «РЖД» не будет выполнять мероприятия Плана III этапа реформы, который оно вместе с федеральными органами исполнительной власти согласовало, было рискованно. Нашли остроумный способ: разработка целевой модели рынка. Причем, в первых редакциях проекта целевой модели (лета 2006 года) она называлась «целевой моделью реформы». То есть, законы – законами, правительственные планы мероприятий – планами, а параллельно с ними будет фигурировать псевдо нормативный акт, который должен будет фактически блокировать исполнение законов и правительственных распорядительных актов.

В той же пояснительной записке 2006 года был дан перечень принципов, на базе которых в дальнейшем и была построена Целевая модель рынка, одобренная в 2007 году (Целевая модель № 1):

«Решение данных проблем возможно при реализации следующих **основных направлений развития рынка услуг железнодорожного транспорта:**

1. Нецелесообразность либерализации рынка железнодорожных перевозок в целом с учетом реализации цели структурной реформы по снижению совокупных транспортных затрат экономики страны.

2. Четкое разграничение естественно-монопольных, временно-монопольных и конкурентных видов деятельности. Развитие конкуренции в тех направлениях, где она необходима как основной инструмент достижения целей и задач структурной реформы, в том числе, связанных с сокращением транспортных издержек в экономике.

3. Адаптация структурных преобразований по видам деятельности в соответствии с сегментацией потре-

бителей услуг железнодорожного транспорта и потребностями определенных сегментов экономики.

4. Осуществление структурных преобразований не по принципу поэтапного выделения наиболее привлекательных сегментов из материнской компании ОАО «РЖД», а по принципу первостепенного определения состава инфраструктурного комплекса и базовых перевозочных мощностей, которые должны обеспечить целостность и обороноспособность государства, сохранение транспортных связей между регионами, конституционные права граждан на свободу перемещения и свободу экономической деятельности.

5. Поэтапное сокращение перекрестного субсидирования не только между грузовым и пассажирским комплексом, но и между направлениями перевозок, между классами грузов, малодеятельными и грузонапряженными линиями.

6. Обеспечение недискриминационного доступа к услугам естественно-монопольного и временно-монопольного сегментов.

7. Развитие конкуренции и обеспечение возможности для либерализации в отдельных сегментах по предоставлению определенных видов услуг».

Эти формулировки на практике означали подмену развития конкуренции в сфере перевозок грузов железнодорожным транспортом, которая была прописана в Программе реформирования ЖДТ и во всех планах мероприятий реформы, утвержденных Правительством РФ, организацией в структуре холдинга ОАО «РЖД» операторских компаний. По Программе реформирования эта функция возлагалась на частный бизнес, на «операторские грузовые компании», а не на «единый хозяйствующий субъект» (ОАО «РЖД»). В то время в составе ОАО «РЖД» уже были организованы операторы специализированного подвижного состава, ОАО «ТрансКонтейнер» и ОАО «Рефсервис» вместо создания на базе тех же активов не операторов, а перевозчиков согласно Плану мероприятий по II этапу реформы. Теперь вместо создания перевозчика в сфере перевозок универсальными вагонами предлагалось создать оператора, – «грузовую компанию», что в конце концов, по-

сле длительного согласования целевой модели и было сделано.

Что дало это выделение общесетевого вагонного парка в дочерние зависимые общества?

Во-первых, ОАО «РЖД» неожиданно для себя столкнулось с дезорганизацией перевозочного процесса. Пока операторских вагонов было меньше половины рабочего парка, все работало нормально (см. табл. 3). Но когда все грузовые вагоны поехали по полным перевозочным документам, получилось то, что первый руководитель ОАО «ПГК», С.М. Бабаев, образно назвал «устроили геморрой материнской компании».

Во-вторых, из активов ОАО «РЖД» ушел наиболее рентабельный и относительно быстро оборачиваемый актив, – грузовые вагоны. Компания утратила ресурс, позволявший ей справляться с перекрестным субсидированием пассажирских перевозок, перевозок грузов I тарифного класса, содержанием низкодоходных объектов инфраструктуры. Государственная финансовая поддержка ОАО «РЖД», которой в 2003 – 2005 гг. практически не было, стала резко увеличиваться. С другой стороны, в ОАО «ПГК», получившей бесплатный вагонный парк, в первые годы деятельности имела место баснословная операционная рентабельность.

Следствием этих решений закономерно стало ухудшение доступа к услугам по перевозкам грузов для пользователей услуг, ухудшение их качества и увеличение их стоимости. Стали портиться эксплуатационные показатели (оборот вагона, его производительность). Усилился отток грузов на другие виды транспорта.

Целевая модель №1 ставила своей целью защитить интересы ОАО «РЖД», но ее реализация нанесла компании очевидный ущерб. Она продвигалась под лозунгами снижения транспортных затрат и повышения эффективности перевозочного процесса, но в реальности ее реализация привела к их росту и падению эффективности. Если в 2008–2009 гг. падение производства и перевозок из-за мирового финансового кризиса сгладило отрицательные последствия выхода на рынок ОАО «ПГК», то в 2010 году, когда в соответствии с Целевой моделью №1 начала свою работу «Вторая» (в настоящее время – Федеральная) грузовая компания ОАО «РЖД», сеть железных дорог начала «вставать»: множество оставленных поездов, забытые вагонами станции, падение коммерческой скорости перевозок грузов.

Некоторые эксплуатационные показатели за 2008–2010 гг. показаны в табл. 4.

Целевая модель №1 пугала Правительство РФ и грузовладельцев «ужасами» «конкуренции ради конкуренции», но в итоге показала, к каким отрицательным результатам приводит борьба против целей реформирования ЖДТ, против конкуренции в перевозках грузов на ЖДТ путем дробления комплексной услуги по перевозке грузов на фрагменты, когда между составными частями этой услуги не регламентированы ни технологические, ни коммерческие взаимодействия причастных субъектов. При этом государственного регулирования технологических взаимодействий нет, а саморегулирование реализуется субъектом естественной

монополии в своих собственных интересах и интересах дочерних компаний – операторов.

В 2010 году стало ясно, что реформа ЖДТ, если сравнивать ее результаты с задачами Программы реформирования, утвержденной постановлением № 384 от 18.05.2001 года, в существенных для нее моментах просто не состоялась. Из 25 мероприятий реформы, запланированных согласно Плану III этапа реформы, 11 не соответствовали Целевой модели №1. В том числе, за 6 мероприятий из этой категории никто так и не взялся за весь период 2006–2010 гг., а остальные 5, хотя и значились «в процессе выполнения», на самом деле не имели шансов получить результативное завершение. Еще хуже то, что после 2007 года о Плана III этапа реформы, подписанном Председателем Правительства РФ М.Е. Фрадковым, вспоминать было уже как бы «неудобно», хотя его никто и не отменял. Каким-то необъяснимым образом критерием целесообразности сделалась Целевая модель №1, одобренная Правительственной комиссией по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта (протокол № 1 от 16 мая 2007 г.), которая вообще не являлась ни распорядительным, ни, тем более, нормативным правовым актом Правительства РФ. Вместе с тем надо признать, что этот «фокус» ОАО «РЖД» с целевой моделью вполне удался. С его помощью компания сохранила свою власть на рынке, которая позволила ей «похоронить» появление независимых перевозчиков, сохранить архаические условия доступа к услугам по перевозкам грузов ЖДТ, и продолжить получение своей «естественно-монопольной» ренты.

Самый прискорбный урок из 10-летнего опыта реформирования ЖДТ состоял в том, что наше государство оказалось неспособно реализовывать принятый им самим курс в сфере ЖДТ. Никто не отменял, и не приостанавливал действие федеральных законов «О железнодорожном транспорте в РФ» [1] и «Устав железнодорожного транспорта РФ» [2], в которых десятки статей регламентировали работу независимых перевозчиков на инфраструктуре ОАО «РЖД».

Таблица 4

Некоторые эксплуатационные показатели ОАО «РЖД» в 2008 – 2010 гг.

№№ п.п.	Показатели	Единицы измерения	2008	2009	2010
1	Погрузка	млн.тонн	1 323,7	1 108,2	1 205,8
2	Участковая скорость	км/час	40,6	41,6	41,2
3	Оборот грузового вагона	суток	7,59	7,45	13,44
4	Средний вес грузового поезда	тонн	3 815	3 855	3 867
5	Производительность вагона	т-км нетто	11 583	12 533	6 845

Источник: годовой отчет ОАО «РЖД» за 2010 год



Никто не отменял действие Правил недискриминационного доступа к инфраструктуре [8] и Правил оказания услуг инфраструктуры [7], утвержденных Правительством РФ. Нескольким десяткам организаций в 2000-х годах были выданы лицензии на право заниматься перевозками грузов ЖДТ общего пользования. Президент страны неоднократно формулировал свою позицию о необходимости развития конкуренции в сфере грузовых перевозок ЖДТ. В 2009 году Правительство РФ утвердило Программу демонполизации экономики в стране, в которой еще раз был подтвержден принцип самостоятельного оборота на рынке услуг инфраструктуры ЖДТ и услуг по перевозкам грузов ЖДТ. А на практике ничего этого не было, и нет по сию пору, и никакая подготовка, чтобы реализовать задачи реформирования, не ведется.

Когда всем причастным стало ясно, что рапортовать об успешном завершении реформы ЖДТ в установленные сроки не получится, то со второй половины 2009 года начали разрабатывать и обсуждать Целевую модель №2, – на период 2011–2015 гг. Поскольку у Программы структурной реформы ЖДТ, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 384 от 18.05.2001, срок был до 2010 года, то у создателей Целевой модели №2 не было необходимости подчинять свое творение основным постулатам реформы, и они на первых порах откровенно ругали конкуренцию, и рынок 2015 года видели таким же рынком естественной монополии, каким он был до 2010 года. Те же разработчики, те же заказчики, что и в период подготовки Целевой модели №1, которые видели смысл своей работы не в реформировании чего бы то ни было, а в защите субъекта естественной монополии от покушений со стороны реформаторов, операторов подвижного состава и прочих «частников».

Минтранс России в то время, наученный опытом Целевой модели №1, а также Федеральная антимонопольная служба старались хоть как-то продвинуть в Целевую модель №2 «перевозчиков», да и прочие невыполненные пункты из Плана мероприятий по III этапу [10]. Компромисс, который был до-

стигнут в начале 2011 года, предусматривал к 2013 году создание «локальных» перевозчиков «на маршруте» и «за маршрут». Когда пишется эта статья, как раз наступает *deadline* этой Целевой модели №2. Перевозчиков не возникло и в 2015 году. Которые «на маршруте», – тех не хочет ОАО «РЖД», а которые «за маршрут», – те и сами не хотят появляться.

Важным результатом выполнения мероприятий, предусмотренных в Целевой модели №2, явилась разработка в 2011 г. нового, 4-го, раздела Прейскуранта № 10-01, установившего «Правила применения платы за услуги по использованию инфраструктуры РЖД». Однако, поскольку сторонние перевозчики по инфраструктуре ОАО «РЖД» так и не поехали, то и о состоятельности этого нового инфраструктурного грузового тарифа говорить пока рано. Ограниченные модельные расчеты платежей за инфраструктуру, выполненные в НААТ [22], выявили существенные противоречия между ставками провозных платежей, определенными в соответствии с 2-м разделом Прейскуранта № 10-01, и ставками платы за инфраструктуру, определенными в соответствии с его же 4-м разделом.

План мероприятий по реализации Целевой модели №2, утвержденный в апреле 2011 г., выполнялся довольно вяло, и в 2014 году Правительство РФ укоротило этот план, заменило в нем некоторые пункты и утвердило его новую редакцию отдельным Распоряжением № 503 от 02.04.2014. План этот стал называться «Планом по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте».

Из этой «второй» редакции плана исчезли упоминания Целевой модели №2. Она оказалась преданной забвению, даже не дожив до установленного ей срока. Правительство РФ еще раз подтвердило, что на ЖДТ нужно развивать конкуренцию. Однако, не понятно для чего из первой редакции плана на период до 2015 года оказались исключенными:

- запуск локальных перевозчиков грузов;
- создание электронной торговой площадки грузовых вагонов;
- переход ОАО «РЖД» к привлечению грузовых вагонов различной

принадлежности на «понижающихся торгах»;

- актуализация условий доступа и порядка использования инфраструктуры;

- установление регулируемых тарифов на текущие отцепочные ремонты грузовых вагонов, выполняемые на инфраструктуре ОАО «РЖД»;

- анализ эффективности реформирования ЖДТ с помощью специальной системы технико-экономических показателей (KPI).

Про эти KPI и вспоминать как-то не солидно. Год их разрабатывали и согласовывали, на уровне руководства Правительства РФ подчеркивали важность ежегодных докладов с этими KPI, но за все время действия (бездействия) Целевой модели №2 не представили, и не рассмотрели ни одного доклада. А теперь понятно, что и не будет ничего представлять и рассматривать.

Появились в плане 2014 года пункты о создании единой СРО операторов подвижного состава, а также пункт об «Определение модели, конфигурации, структуры нормативного регулирования коммерческой инфраструктуры в сфере грузовых железнодорожных перевозок». Этот пункт мы приветствовали. В НААТ в 2011–2012 гг. были разработаны по заказу ФАС России и концептуальные, и программные, и нормативно-правовые основы создания этой коммерческой инфраструктуры [21, 16]. Но, поскольку ОАО «РЖД» коммерческая инфраструктура рынка не нужна, то и этот пункт плана Правительства РФ 2014 года был почти сразу же благополучно забыт, а одной антимонопольной службе добиться его реализации нереально.

Наиболее примечательным новшеством рынка перевозок грузов ЖДТ, внесенным в период выполнения (невыполнения) Целевой модели №2, следует признать сбывшуюся мечту не одного поколения работников службы грузовой и коммерческой работы МПС, а теперь фирменного транспортного обслуживания ОАО «РЖД»: единственный в нашей стране публичный перевозчик грузов согласно новой редакции Устава железнодорожного транспорта РФ имеет право отказать в перевозке любому грузоотправителю по любой его заявке.

В силу изменения, внесенного в Устав законом № 503-ФЗ от 31.12.2014 года [24] если у перевозчика нет в собственном имуществе соответствующих грузовых вагонов, то и заявку на перевозку он может отклонить. У ОАО «РЖД», как всем известно, в инвентаре грузовых вагонов нет, а брать во фрахт вагоны иных собственников, в том числе, на организованных торгах фрахтом вагонов, чтобы принимать и выполнять заявки грузоотправителей на перевозки грузов «в вагонах перевозчика» (это было предусмотрено в первой редакции Плана мероприятий Правительства РФ на 2011–2015 гг.), компания не хочет «из принципа». Три года ОАО «РЖД» судилось с ФАС России на эту тему [20], добралось до Верховного суда РФ, в 2014 году проиграло это дело, но зато провело при поддержке СРО операторов подвижного состава изменения в Устав, и теперь никому ничего не должно: без зафрахтованных вагонов заявки на перевозку у грузоотправителей не принимаются. Это поистине «историческое» достижение ОАО «РЖД» и его Целевых моделей №1 и №2. Причем, когда будущие историки будут описывать данный курьез, они не должны упускать из вида, что право отказываться от выполнения любых заявок следует считать одним из проявлений «клиентоориентированности» субъекта естественной монополии.

Ну, а политики и пользователи услуг продолжают с удвоенной энергией ругать «реформу» и «конкуренцию», а заодно и Правительство РФ, которое никак не наведет, наконец, «порядок».

Из всего этого выше проанализированного сумбура вытекает, что так называемые «целевые модели рынка» – это не только бесполезные, но и вредные (паразитные) для становления и развития рынка перевозок документы. Они вносят искажения в государственную политику в железнодорожной отрасли и препятствуют ее планомерной реализации. Чтобы убедиться в нелепости «перевозчика без вагонов» не было необходимости рассматривать несколько месяцев Целевую модель №1, потом выделять ПГК и ВГК, потом создавать «геморрой материнской компании» и т.п. Достаточно было по-

смотреть отраслевые законы и правила перевозок, чтобы сказать инициаторам: «данная схема противоречит действующим законам и решениям Правительства РФ. Идите и выполняйте План мероприятий III этапа реформы».

Рынок перевозок грузов ЖДТ достаточно четко и императивно прописан в федеральных законах, правилах перевозок, правилах оказания услуг инфраструктуры и других действующих нормативных правовых актах. При этом все участники рынка, и все причастные органы власти понимают и видят, что далеко не все положения законов и правил воплощены в жизнь. Из этого состояния следует простой вывод: значит, нужна программа «внедрения» этих положений, программа адаптации субъектов рынка к их полноценной реализации.

Исходя из этих соображений, следует просить Правительство РФ:

а) подтвердить актуальность основных положений федеральных законов РФ «О железнодорожном транспорте в РФ» и «Устав железнодорожного транспорта РФ» в части формирования конкурентного рынка перевозок грузов;

б) подготовить и утвердить Постановление Правительства РФ «План мероприятий по реализации основных положений указанных федеральных законов, посвященных формированию конкурентного рынка перевозок грузов на период 2016–2020 гг.».

Продолжение следует

Литература

1. Федеральный закон РФ от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в РФ» (в редакции от 13.07.2015). – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182964>;
2. Федеральный закон РФ от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (в редакции от 06.04.2015). – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177657>.
3. Федеральный закон РФ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в редакции от 13.07.2015). – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182890>.

4. Федеральный закон РФ от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (в редакции 2014 года). – http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_50820.html

5. Постановление Правительства РФ от 15.05.1998 № 448 «О Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта». – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18712/.

6. Постановление Правительства РФ от 18.05.2001 № 384 (ред. от 22.07.2009) «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте». – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31692/.

7. Правила оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования /утв. Постановлением Правительства РФ № 703 от 20.11.2003. – <http://www.rg.ru/2003/11/26/geleznodorogi-doc.html>

8. Правила недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования / утв. Постановлением Правительства РФ № 710 от 25.11.2003. – <http://www.rg.ru/2003/12/10/perevozka.html>

9. Положение об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками / Утверждено Постановлением Правительства № 626 от 25.07. – <http://www.rg.ru/2013/08/07/prav-osnovy-site-dok.html> 2013.

10. План мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на период 2006–2010 гг. / Утв. Распоряжением Правительства РФ № 1094 от 10.08.2006. – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31692/.

11. План мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на период 2003 – 2005 гг. / Утв. Постановлением Правительства РФ № 283 от 06.05.2003. – http://www.lawrussia.ru/texts/legal_783/doc783a316x939.htm.

12. План мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте / Утв. Распоря-

жением Правительства РФ № 503-р от 02.04.2014. – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161476/

13. Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами <Прейскурант № 10-01 (Тарифное руководство № 1)> / Утверждены Постановлением ФЭК России от 17.06.2003 № 47-т/5 (редакция 2014 года). – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162808/.

14. Власов Г.Г., Давыдов Г.Е., Прокофьев В.Н. Концепция изменений и дополнений к Правилам оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования / Бюллетень транспортной информации № 11 2005. – с. 5 – 9.

15. Голомолзин А.Н., Давыдов Г.Е. О формировании системы управления коммерческой инфраструктурой рынка грузовых железнодорожных перевозок // Бюллетень транспортной информации, № 5, 2012. – с. 3 – 12.

16. Голомолзин А.Н., Давыдов Г.Е. Рынок грузовых железнодорожных перевозок – этап форми-

рования коммерческой инфраструктуры рынка. – М.: Буки-веди, 2013. – 96 с.

17. Давыдов Г.Е. К 10-летию возобновления Тарифных съездов в Российской Федерации // Бюллетень транспортной информации, № 8, 2008. – с. 2 – 11.

18. Давыдов Г.Е. Новогодний подарок законодателя: платная инфраструктура для порожняка и прощание с публичным перевозчиком // Бюллетень транспортной информации, № 2, 2015. – с. 3 – 11.

19. Голомолзин А.Н., Давыдов Г.Е., Яковенко Н.Ю. Состояние и перспективы развития конкуренции на рынке регулярных перевозок грузов железнодорожным транспортом // Бюллетень транспортной информации, № 8, 2015. – с. 17–26.

20. Давыдов Г.Е. В дискуссиях арбитражных судов выстраиваются отношения участников рынка железнодорожных перевозок грузов // Бюллетень транспортной информации, № 1, 2014. – с. 4 – 10.

21. Отчет о НИР: Пути и методы, направленные на дальнейшее развитие конкуренции на рынке грузовых перевозок железнодорожным транспортом в условиях функцио-

нирования объектов коммерческой инфраструктуры. – Национальная ассоциация транспортных. – М.: 2011. – № Гос.регистрации ЦИТИС: 0220.1_251182. УДК: 342.951:351.82.

22. Отчет о НИР: Разработка нормативно-правовых условий развития конкуренции на рынке грузовых железнодорожных перевозок в сегменте регулярного грузового движения и пассажирских железнодорожных перевозок. – М.: Национальная ассоциация транспортных, 2014. – с. 277. – № Государственной регистрации ЦИТИС: 115020610047. Дата регистрации: 06.02.2015.

23. Основные показатели транспортной деятельности в России. 2010: Стат. сб./Росстат. – М.: 2010.

24. Федеральный закон РФ № 503-ФЗ от 31.12.2015 «О внесении изменений в федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и статью 2 федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=173166>.

ИНФОРМАЦИЯ

Безопасность на море и в порту обеспечат квалифицированные специалисты

На состоявшемся в Москве совещании Ассоциации морских торговых портов (АОСП) по вопросам транспортной безопасности Морской учебно-тренажерный центр ГУМРФ им. С. О. Макарова представил три обновленные программы по повышению квалификации специалистов, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в портах и на море, а также выразил готовность расширить число учебных программ.

Члены АОСП выразили заинтересованность в повышении квалификации своих специалистов, задействованных в обеспечении транспортной безопасности. Ведущий инструктор МУТЦ Андрей Александрович Ершов сообщил, что на основе типовых учебных программ, утвержденных приказом Минтранса России № 243 от 8 сентября 2014 года, учебно-тренажерный центр уже разработал 3 программы и с сентября этого года начал по ним подготовку специалистов. Это повышение квалификации работников, назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности:

- 1 – в субъекте транспортной инфраструктуры (в компании);
- 2 – на объекте транспортной инфраструктуры (порты, различные сооружения и оборудование);
- 3 – на транспортном средстве (на судах).

Как отметил руководитель учебных программ по транспортной безопасности МУТЦ Сергей Николаевич Прокопенко, по этим направлениям обучение ведется уже давно, но в связи с изменениями ФЗ о транспортной безопасности и новыми требованиями к квалификации специалистов, организация учебного процесса и содержание программ были актуализированы. Что касается остальных учебных программ, обозначенных в приказе Минтранса, то МУТЦ приступил к приему заявок, и по мере комплектования групп планирует открывать новые курсы.

В декабре начнутся занятия по программе повышения квалификации работников, управляющих техническими средствами обеспечения транспортной безопасности.

В перспективе МУТЦ планирует разработать учебные программы по повышению квалификации сотрудников группы быстрого реагирования, работников, осуществляющих досмотр и наблюдение, а также других специалистов и руководителей, отвечающих за обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортного средства.

Пресс-релиз от 02 декабря 2015

Морского учебно-тренажерного центра Государственного университета морского и речного флота им. адмирала С.О. Макарова
Россия, Санкт-Петербург, 192148, Большой Смоленский пр., д. 36, 4 этаж, офис 414.
Телефон: +7 (812) 444 00 04, 444 42 88, 444 10 42, 444 09 07, факс: +7 (812) 444 59 34
E-mail: info@mtc.spb.su, www.makarov.gumrf.ru