

Проблемы реструктуризации РЖД

УДК 338.47+339.13:338.23

ББК 65.37

С-594

О.В. Соколова

Значение железнодорожного транспорта для экономики и обеспечения нормальной жизнедеятельности нашей страны сложно переоценить. Это около 44% всего российского грузооборота. Практически каждый сотый житель нашей страны работает на железной дороге. В России, где автомобильные дороги не покрывают всей территории, где моря и океаны омывают лишь практически недоступные территории, где стоимость авиационного билета от районного до областного центра выше, чем от областного центра до столицы, где реки принципиально текут не в том направлении, железные дороги, более половины из которых построены 100 лет назад, без преувеличения определяют инфраструктуру всей национальной экономики.

Не надо забывать и о международном значении российских железных дорог. Объем железнодорожных перевозок внешне-торговых грузов составил в 2012 году 530 млн тонн, из них 414 млн тонн в экспортных направлениях и 116 млн тонн импорта. Россия имеет железнодорожные пограничные переходы с 14 государствами Европы и Азии, не считая железные дороги Армении.¹ Через погранпереходы проследовало в 2012 году 112 млн тонн экспортно-импортных грузов, из них 59 млн тонн в страны СНГ и Балтии, а 53 млн тонн в страны Дальнего зарубежья.

Для обеспечения заокеанских международных связей железные дороги подходят ко всем крупнейшим портам Дальнего Востока, Азовско-Черноморского бассейна, Каспийского, Балтийского, Белого и Баренцево морей. Статистика учитывает внешнеторговые перевозки при участии железнодорожного транспорта не только через российские порты, но и через порты стран Ближнего зарубежья. В 2012 году через припортовые

¹ С 1 июня 2008 года по соглашению от 13 февраля 2008 года между ОАО «Российские железные дороги» (ОАО РЖД) и Республикой Армения железные дороги Армении переданы в концессию ОАО РЖД сроком на 30 лет с правом продления концессионного договора еще на 10 лет. Теперь ЗАО «Армянская железная дорога» именуется ЗАО «Южно-Кавказская железная дорога» и является 100% дочерней компанией ОАО РЖД. Функционируют 4 погранперехода – с Турцией (1), Грузией (1) и Азербайджаном (2).

станции всех стран бывшего СССР проследовало около 302 млн тонн только экспортных грузов. Доля железнодорожного импорта здесь минимальна.

При взаимодействии с автомобильным транспортом запущены контейнерные проекты с Финляндией и странами Восточной Европы. Еще до принятия закона о транзите активно действовал сухопутный мост с использованием Транссиба «Восток-Запад», начал осваиваться международный транспортный коридор на Иран «Север-Юг». В прошлом году объемы перевозок грузов международного транзита превысили 33 млн тонн. В основном это контейнерные перевозки грузов из Китая и Республики Корея в страны Западной и Центральной Европы и на Финляндию.

И внутренние, и международные перевозки грузов ОАО «Российские железные дороги» осуществляет, за исключением Армении, исключительно в пределах государственных границ. А, значит, структурные и функциональные изменения деятельности напрямую затрагивают международный и внешнеторговый аспекты отрасли. Уже более десяти лет – с 1 октября 2003 года – ОАО РЖД отождествляется со всеми железными дорогами страны. В этом, как ни странно, и состоит проблема развития этой важнейшей отрасли России, которую руководство страны непосредственно связывает с процедурами реструктуризации.

Старт реформе был дан 18 мая 2001 года утверждением Правительством Российской Федерации «Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте».^{1/} До момента создания ОАО РЖД Министерство путей сообщения совмещало в себе функции и федерального органа исполнительной власти, и действующего хозяйствующего субъекта железных дорог. С началом реформы эти функции были разделены, а МПС России упразднено. С целями структурной реформы отрасли согласились практически все: повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, создание единой транспортной системы, снижение народнохозяйственных затрат на перевозки грузов, удовлетворение растущего спроса на услуги. Среди провозглашенных принципов и задач было определено развитие конкуренции в сфере перевозок грузов.

Именно развитие конкуренции в отрасли было поставлено во главе угла проводимых реформ. Именно развитие конкуренции и инвестиционной привлекательности определило акционерную структуру отрасли с возможностью создания дочерних и зависимых компаний в рамках вертикально-интегрированной структуры ОАО РЖД. Сегодня на официальном сайте компании² можно найти названия и координаты 123 дочерних компаний. Реального количества дочерних и зависимых компаний в структуре ОАО РЖД не знает никто: каждая такая компания создала десятки своих «дочек», а те, в свою очередь, десятки своих компаний, и т.д. Места их регистраций, собственники, виды деятельности и финансовые результаты, в большинстве своем, ушли с информационного поля. Лишь редкие лидеры отрасли, например ОАО «Трансконтейнер», стали публичными и провели первичное размещение своих акций в Лондоне.

² rzd.ru



После завершения первого этапа реформы на железнодорожном транспорте, который проходил в 2001 – 2003 годах, были разделены функции государственного регулирования (Минтранс России) и хозяйственного управления (ОАО РЖД). Кроме того, была подготовлена обширная нормативно-правовая база проведения дальнейших процедур реформирования. Здесь стоит отметить единовременное принятие в 2003 году пакета из 4-х законов: «О железнодорожном транспорте»/2/, «Устав железнодорожного транспорта»/3/, «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О естественных монополиях»»/4/ и «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»/5/.

Для развития конкуренции на железнодорожном транспорте принципиальное значение имеет содержание закона «О естественных монополиях». Он нормативно закрепляет понятие рынка естественной монополии. В статье 3 закона в частности сказано, что «естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным снижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства) ...». А в статье 4 закона законодатель в качестве субъекта регулирования естественной монополии указал железнодорожные перевозки, при этом, правда, уточнив, что Правительству Российской Федерации предоставляется право перейти от регулирования деятельности в сфере железнодорожных перевозок к регулированию деятельности по предоставлению услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Среди целей второго этапа структурной реформы, который проходил в 2003 – 2005 годах, было определено развитие конкуренции в сфере грузовых перевозок. Новые перевозчики де-факто образованы не были, хотя формально несколько компаний объявили себя таковыми. Было даже введено в действие положение о лицензировании перевозочной и другой деятельности на железнодорожном транспорте /6/, которое позднее было признано утратившим силу.³ Вместо увеличения числа перевозчиков на железных дорогах страны было решено создать конкуренцию на рынке подвижного состава – грузовых вагонов. В профессиональном сленге появился как бы новый субъект рынка – «оператор – собственник подвижного состава». Это компании, которые на правах собственности или на любом другом законном основании владеют грузовыми железнодорожными вагонами. Конечно, частные собственники вагонного парка ничего и куда не перевозили – у них нет такой возможности, но иллюзия конкуренции на рынке железнодорожных перевозок появилась. Операторские компании требовали, правда, узаконить себя и свою деятельность, определить их место в перевозочном процессе в качестве полноценных субъектов. Это им частично удалось.

³ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2006 года №134

И в советское время не весь подвижной состав принадлежал МПС. Крупные промышленные предприятия имели свои вагоны, как правило, специализированные и предназначенные для перевозки определенных родов грузов, в основном массовых. Но управляло перевозками таких вагонов Министерство путей сообщения. Теперь, чтобы доказать свою приверженность рыночным реформам, ОАО РЖД пошло на беспрецедентный шаг – решило отказаться практически от всех своих вагонов так называемого инвентарного парка.

Отказом со стороны ОАО РЖД от владения подвижным составом и его перераспределением в частные коммерческие структуры ознаменовалось начало третьего этапа структурной реформы (2006 – 2010 годы). Сначала в рамках железнодорожного холдинга была создана дочерняя компания ОАО «Первая грузовая компания». Ей было передано около 200 тыс. вагонов из существовавшего тогда инвентарного парка ОАО РЖД. В результате нескольких сделок в 2011-2012 годах все 100% акций компаний были проданы в частные руки. Перед этим ОАО РЖД продавало мелкими и средними лотами железнодорожный подвижной состав частным владельцам (собственникам), а оставшийся парк вагонов скинуло в августе 2010 года в ОАО «Вторая грузовая компания». После завершения сделки по продаже ОАО «Первая грузовая компания» 100% дочка ОАО РЖД «Вторая грузовая компания» была переименована в декабре 2012 года в ОАО «Федеральная грузовая компания». Хотя формально это произошло уже в ходе реализации четвертого этапа структурной реформы.

По данным ОАО РЖД на 5 июля 2013 года на сети российских железных дорог находилось 1 177 096 грузовых вагонов. Количество вагонов, находящихся в руках частных собственников, равнялось 1 109 027, или 94,2% всего парка грузовых вагонов. Соответственно, вагоны в количестве 68 069 единиц, находящиеся в собственности ОАО РЖД, составили лишь 5,8% общей численности грузовых вагонов. При этом из 68 069 вагонов ОАО РЖД ими были сданы в аренду или находились на балансе филиалов 51 052 вагона. Оставшиеся у перевозчика 17 017 вагонов составили незначительные 1,45% общего парка. В начале октября 2013 года на сайтах ведущих информационных агентств появилось мнение Министра обороны РФ С.Шойгу о фактической нехватке грузовых вагонов для мобилизационных нужд в размере как минимум 25 тысяч единиц.

Приведенные цифры говорят о том, что у единственного железнодорожного перевозчика страны грузовых вагонов нет. А если подвижного состава у перевозчика нет, то каждый грузоотправитель должен приходить к ОАО РЖД со своим вагоном, или с вагоном, взятым в аренду или во временное пользование у других собственников – операторов подвижного состава. Не очень понятно, где надо будет искать вагоны при возникновении чрезвычайных обстоятельств, мобилизационных условий или при поставках товаров для федеральных государственных нужд. Как нормально обеспечивать экспорт транспортных услуг России при перевозках грузов международного транзита, не говоря уже о внешнеторговых перевозках? В активе



дочерних и зависимых компаний железнодорожного холдинга по состоянию на 5 июля с.г. находилось лишь 192 996 вагонов, или 16,4% общего вагонного парка. Почти все эти вагоны находятся в собственности ОАО «Федеральная грузовая компания», и в любой момент могут быть также переданы другим собственникам.

По сути, в перевозочной деятельности отечественных железных дорог остались лишь локомотивная тяга и оказание услуг железнодорожной инфраструктуры общего пользования. Хотя формально вагонная составляющая железнодорожного тарифа пока осталась, но потеряла свое экономическое значение.

Сегодня мы пришли к ситуации, когда можно формально предположить, что на рынке услуг по предоставлению железнодорожного подвижного состава возникла конкуренция. Однако так ли это? Точное количество компаний, именующих себя «операторами-собственниками подвижного состава», неизвестно никому. По некоторым приблизительным оценкам автора их более чем 3 тысячи. Собственники подвижного состава активно объединяются в ассоциации и общественные объединения для защиты своих прав и продвижения своих коммерческих интересов. Таких организаций несколько: НП «Операторы железнодорожного подвижного состава», НП «Совет участников рынка услуг операторов железнодорожного подвижного состава», НП «Ассоциация собственников подвижного состава», НП «Ассоциация перевозчиков и операторов подвижного состава железнодорожного транспорта» и др.

Задачи и интересы собственников железнодорожных вагонов можно понять. В условиях предыдущего дефицита⁴ подвижного состава его приобретение обошлось им недешево, но сулило в будущем солидные финансовые выгоды. Сегодня, однако, надо понимать, как с этим подвижным составом работать и как им управлять. Однако ни одному оператору, ни одной ассоциации это не под силу.

Факты говорят о том, что в 2012 году объем ежесуточной перевозочной работы ОАО РЖД увеличился по сравнению с 1992 годом примерно на 10% при снижении уровня ежедневной перевозки грузов примерно на 25%. Это потому, что коэффициент порожнего пробега вагона неуклонно приближается к критическому значению 0,4, что означает, что загрузка вагона происходит только в одну сторону, а его возврат осуществляется в порожнем состоянии. Поскольку централизованного управления вагонным парком теперь нет, и каждый собственник управляет своим подвижным составом, соединить для одного вагона выгрузку с погрузкой на той же станции очень сложно. Освобожденными после выгрузки вагонами забиты все железнодорожные станции сети. Но ведь вагон на обочину не поставишь, и в переулок или во двор его не отгонишь. И отремонтировать подвижной состав где-то надо, и обслуживать.

⁴ Только в декабре 2010 года число единиц вагонного парка на сети Российских железных дорог сравнялось с аналогичным показателем на 1 января 2010 года - с максимальным значением за всю предыдущую отечественную историю.

Для решения всего комплекса проблем, связанных с регулированием и управлением вагонных парков различных собственников, Минтранс России пришлось внести изменения в Правила приема заявок на перевозку грузов железнодорожным транспортом, в Правила перевозок грузов железнодорожным транспортом, в Правила заполнения перевозочных документов на перевозку грузов железнодорожным транспортом. /7/ Указанные нормативные изменения, однако, не сильно изменили обстановку в движении порожних вагонопотоков.

Появились идеи создания конкурентного рынка перевозочных услуг на инфраструктуре единого хозяйствующего субъекта рынка – ОАО РЖД. Повинуясь порыву Евросоюза более чем 20-и летней давности (директива ЕС 91/440) было предложено рассмотреть возможность присутствия нескольких перевозчиков на национальной железнодорожной инфраструктуре. Слава богу, что проект Евросоюза не принес весомых экономических результатов./8/

Только Швеция и, отчасти, Финляндия смогли начать процессы разделения инфраструктурной и перевозочной деятельности железных дорог. Но сравнивать масштабы и географию этих стран с Россией, по крайней мере, неуместно. Германия, к примеру, пошла по пути создания вертикально-интегрированного железнодорожного холдинга, где разделение функций формально присутствует, а на практике – нет.

Принятая в декабре 2011 года и согласованная правительством «Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года» закрепляет за ОАО РЖД статус общесетевого публичного грузового перевозчика и владельца инфраструктуры. Но при этом предусматривает развитие конкуренции в сфере грузовых перевозок «в экспериментальном режиме». Вместо желаемой наверху «конкуренции на маршруте» ОАО РЖД согласилось с возможностью конкуренции «за маршрут»./9/

Иными словами, на всех решающих магистральных направлениях перевозок (включая международные маршруты) единственным перевозчиком остается ОАО РЖД./10/ При этом железнодорожное ведомство готово рассмотреть перспективы работы частных перевозчиков на малодетельных и концевых маршрутах без выхода на магистральную сеть. Наверно, это правильное решение, так как экономическая эффективность работы нескольких перевозчиков на одной инфраструктуре общего пользования не доказана ни в одной стране мира. Все-таки главное в работе железнодорожной отрасли является не конкуренция, а эффективность развития системы, ее работоспособность и надежность.

Еще одним объектом реформирования стала инфраструктура Российских железных дорог, которая должна уйти от монопольного засилья ОАО РЖД. Генеральный директор Института проблем естественных монополий Юрий Саакян статьей «Беспорядочная либерализация железной дороги» пытался доказать авторам реформ бесполезность и бессмысленность конкурентных игр на железнодорожной



инфраструктуре. Автор, в частности, говорит о губительности полной отдачи отрасли на управление только рыночным механизмом. Появившиеся предложения о новом регуляторе в виде саморегулируемой организации (СРО) автор считает нецелесообразным в силу неопределенности объекта регулирования.^{/11/} Практически сразу поступила реакция из Федеральной антимонопольной службы (ФАС России).^{/12/} Она была основана на докладе ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» (пункт 5.3.), размещенном на официальном сайте ведомства в декабре 2012 года. Видимо, под КИРЖТ понимается железнодорожная инфраструктура, на которой взаимодействуют все субъекты рынка. Но эта инфраструктура и сейчас существует и работает, и, конечно, на коммерческой основе.

Однако здесь дело не в коммерческой инфраструктуре. Дело в том, кто ей будет управлять, и получать соответствующие доходы. Предлагается создание саморегулируемой организации. Оказалось мало того, что как минимум шесть правительственных структур управляют отраслью и, что функционирование СРО в таких отраслях, как строительство и энергетика, показали свою экономическую несостоятельность. При этом по-прежнему спрашивать за результаты функционирования отрасли будут с ОАО РЖД. Для управления ею предлагается создать некоммерческую организацию «Совет рынка железнодорожного транспорта», которая будет определять экономическую политику функционирования и развития отрасли, в основе которой лежит рынок естественной монополии.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 года №384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» (Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 18 maja 2001 goda №384 «O programme strukturnoj reformy na zheleznodorozhnom transporte»)
2. Федеральный закон от 10 января 2003 года №17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (Federal'nyj zakon ot 10 janvarja 2003 goda №17-FZ «O zheleznodorozhnom transporte v Rossijskoj Federacii»)
3. Федеральный закон от 10 января 2003 года №18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта российской Федерации» (Federal'nyj zakon ot 10 janvarja 2003 goda №18-FZ «Ustav zheleznodorozhnogo transporta rossijskoj Federacii»)
4. Федеральный закон от 10 января 2003 года №16-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О естественных монополиях»» (Federal'nyj zakon ot 10 janvarja 2003 goda №16-FZ «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon «O estestvennyh monopolijah»»)
5. Федеральный закон от 27 февраля 2003 года №29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» (Federal'nyj zakon ot 27 fevralja 2003 goda №29-FZ «Ob osobennostjeh upravljenija i rasporjazhenija imushhestvom zheleznodorozhnogo transporta»)
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2002 года №383 «О лицензировании перевозочной и другой деятельности на железнодорожном транспор-

те» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 3 октября 2002 года №731) (Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 5 ijunja 2002 goda №383 «O licenzirovanii perevozochnoj i drugoj dejatel'nosti na zheleznodorozhnom transporte» (v redakcii Postanovlenija Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 3 oktjabrja 2002 goda №731))

7. Приказ Минтранса России от 3 октября 2011 года №258 «О внесении изменений в некоторые акты Министерства путей сообщения Российской Федерации» (в ред. Приказов Минтранса России от 29.12.2012 №456 и от 10.04.2013 №119) (Prikaz Mintransa Rossii ot 3 oktjabrja 2011 goda №258 «O vnesenii izmenenij v nekotorye акты Ministerstva putej soobshhenija Rossijskoj Federacii» (v red. Prikazov Mintransa Rossii ot 29.12.2012 №456 i ot 10.04.2013 №119))

8. Холопов К.В., Соколова О.В. Реструктуризация и приватизация национальных железных дорог: какую модель выбрала Россия. // Журнал «Российский внешнеэкономический вестник». 2013. №3. с. 59 – 74 (Hologov K.V., Sokolova O.V. Restrukturizacija i privatizacija nacional'nyh zheleznyh dorog: kakuju model' vybrala Rossija. // Zhurnal «Rossijskij vneshejekonomicheskij vestnik». 2013. №3. s. 59 – 74)

9. Холопов К.В. Зарубежный опыт и направления развития международных контейнерных перевозок в России. // Журнал «Российский внешнеэкономический вестник». 2011. №9. с. 101 – 109 (Hologov K.V. Zarubezhnyj opyt i napravlenija razvitija mezhdunarodnyh kontrejlernyh perevozk v Rossii. // Zhurnal «Rossijskij vneshejekonomicheskij vestnik». 2011. №9. s. 101 – 109)

10. Холопов К.В., Соколова О.В. Мировой финансовый кризис и новый этап структурной реформы российских железных дорог. // Журнал «Российский внешнеэкономический вестник». 2010. №2. с. 38 – 47 (Hologov K.V., Sokolova O.V. Mirovoj finansovyj krizis i novyj etap strukturnoj reformy rossijskih zheleznyh dorog. // Zhurnal «Rossijskij vneshejekonomicheskij vestnik». 2010. №2. s. 38 – 47)

11. Саакян Ю. «Беспорядочная либерализация железной дороги». // Газета «РБК daily». 18 июля 2013 года (Saakjan Ju. «Besporjadochnaja liberalizacija zheleznoj dorogi». // Gazeta «RBK daily». 18 ijulja 2013 goda)

12. Голомолзин А. «Рельсы и шпалы конкуренции». // Газета «РБК daily». 29 августа 2013 года (Golomolzin A. «Rel'sy i shpaly konkurencii». // Gazeta «RBK daily». 29 avgusta 2013 goda)

