



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по железнодорожному транспорту

Шестьдесят седьмая сессия

Женева, 23–25 октября 2013 года

Пункт 12 предварительной повестки дня

Реформа на железнодорожном транспорте

Реформа на железнодорожном транспорте

Записка секретариата

I. Мандат

1. На своей предыдущей сессии Рабочая группа по железнодорожному транспорту сочла, что реформа на железнодорожном транспорте служит одним из важных элементов развития железных дорог. Рабочая группа просила секретариат (ECE/TRANS/SC.2/218, пункт 51) подготовить справочную записку на основе документов, представленных экспертами в ходе предыдущей сессии, и изложить предложения о дальнейшем рассмотрении данного вопроса на следующей сессии.
2. Настоящая справочная записка (ECE/TRANS/SC.2/2013/5) представлена для рассмотрения и обсуждения Рабочей группой.

II. Реформа на железнодорожном транспорте: обзор

3. Ситуация с железными дорогами и правом собственности на них в разных странах весьма различается. В Европе и Азии железные дороги, как правило, принадлежат государству и им же эксплуатируются. В Соединенных Штатах Америки железные дороги находятся в основном в частной собственности. Однако так было не всегда. В XIX веке и в начале XX века строительство железных дорог в Европе осуществлялось главным образом за счет частного сектора. Государство расширило свой контроль за железнодорожным сектором лишь на более позднем этапе.

4. Уже на ранней стадии формирования железнодорожной инфраструктуры страны осознали, что железнодорожные сети играют решающую роль в развитии экономики. Правительства также пришли к пониманию того, что именно на них возлагается ответственность за обеспечение функциональной железнодорожной системы, эксплуатируемой в общественных интересах. Европейские страны начали сдерживать коммерциализацию и ограничивать конкуренцию. Это привело к снижению объемов перевозок и заметному ухудшению финансового положения железных дорог. Частные железнодорожные компании больше не хотели инвестировать в инфраструктуру и подвижной состав. К 1950 году в Европе почти все железные дороги уже принадлежали государству, и абсолютное большинство этих железных дорог остаются в государственной собственности и сегодня.

5. Совершенно иная ситуация сложилась в Соединенных Штатах Америки. Американские железнодорожные компании котировались на фондовой бирже уже в XIX веке. К 1970 году все междугородное железнодорожное сообщение (как пассажирское, так и грузовое) относилось к ведению частного сектора, однако регулировалось правительством. С другой стороны, объем пассажирских перевозок снижался, а доход на инвестиции был недостаточным для содержания железнодорожных путей. Конгресс Соединенных Штатов решил создать новую, более сбалансированную систему регулирования, которая позволяла бы железным дорогам свободно распоряжаться своими активами и устанавливать цены на предоставляемые ими услуги. Была создана государственная компания "Амтрак", с тем чтобы снять с грузовых железнодорожных компаний бремя в основном нерентабельных пассажирских перевозок¹.

6. Одним из основных стимулов к преобразованию железных дорог послужила либерализация. При осуществлении данной стратегии правительства преследуют различные цели. К их числу относятся поощрение нововведений и повышение качества на основе конкуренции, стимулирование капиталовложений для создания или сохранения рабочих мест, повышение эффективности и уменьшение возложенного на государство бремени оказания финансовой поддержки. Либерализация является неотъемлемым элементом повестки дня в большинстве стран с развитым рынком железнодорожных перевозок.

7. Существует три основных модели либерализации. В Северной и Южной Америке большая часть частных железнодорожных компаний осуществляют вертикальную интеграцию своих грузовых и пассажирских перевозок с системой управления инфраструктурой. Высоким спросом на регулярные маршруты оправдывается функционирование железных дорог, предлагающих собственные сети, конкурирующие друг с другом. Сама же инфраструктура либо находится в собственности железнодорожной компании (как в Соединенных Штатах Америки), либо эксплуатируется на условиях концессии (как в Латинской Америке).

8. Вторая модель используется в Японии. В этой стране приватизация была проведена в начале 1990-х годов. Вместе с тем полномасштабной либерализации на рынке не произошло. В настоящее время пассажирские железнодорожные перевозки осуществляются вертикально интегрированными компаниями с региональным охватом. Государственный железнодорожный грузоперевозчик имеет доступ к путям, находящимся в собственности пассажирских железнодорожных компаний. Доступ частных компаний к этому рынку сопряжен со зна-

¹ Martin Streichfuss, Partner of Roland Berger, Article on "Railway Transformation" book of Roland. Berger Strategy Consultants.

чительными препятствиями, так как они могут проникнуть на него только при использовании собственной инфраструктуры.

9. В государствах – членах ЕС предусмотрена третья модель. Вертикально интегрированные железнодорожные компании осуществляют пассажирские грузовые перевозки отдельно от управления инфраструктурой. В то же время контроль за доступом к железнодорожным путям осуществляется соответствующим контролирующим органом. В результате конкуренция в рамках данного вида транспорта осуществляется на рынке грузовых перевозок, между тем как на рынке пассажирских перевозок она ограничена государственными тендерами.

10. Европейский союз утвердил ряд пакетов мер в области железнодорожного транспорта. В приведенной ниже таблице подробно указаны содержание этих пакетов и их основные цели.

Таблица 1
Железнодорожная политика Европейского союза

<i>Первый пакет мер в области железнодорожного транспорта</i>	<i>Второй пакет мер в области железнодорожного транспорта</i>	<i>Третий пакет мер в области железнодорожного транспорта</i>	<i>Основные цели</i>
Все грузовые железнодорожные компании могут иметь доступ к трансъевропейской железнодорожной сети грузовых перевозок (ТЕЖСГП)	Каботаж при грузовых перевозках	Общий подход к профессиональной подготовке машинистов	Увеличение доли железнодорожного транспорта в целях сокращения <ul style="list-style-type: none"> • выбросов CO₂ • заторов на дорогах
Инфраструктура отделена от перевозок	Гармонизация стандартов безопасности	Кодификация прав пассажиров	Стимулирование конкуренции и в результате повышение эффективности и качества услуг в данной отрасли
Сборы за доступ к путевой инфраструктуре рассчитываются на базе предельных издержек	Расширение доступа к рынку на основе эксплуатационной совместимости	Открытый доступ для всех международных услуг с возможным включением каботажа	Сокращение государственного финансирования отрасли
Независимый контролирующий орган	Координация и гармонизация, обеспечиваемые Европейским железнодорожным агентством	Стандарты качества для сектора грузовых железнодорожных перевозок	
Лицензии, распространяющиеся на весь ЕС			

Источник: Европейский союз.

11. Характер приватизации в Европе представляет собой весьма сложную картину (таблица 2). Железные дороги были полностью приватизированы только в Соединенном Королевстве. Прежняя общенациональная компания "Бритиш рейл" была подразделена на более чем 100 отдельных компаний, эксплуатирующие железнодорожные составы, включая 6 транспортных. После их продажи американской компании "Американ Висконсин сентрл рейлруд" 5 из 6 упомянутых транспортных компаний были объединены в компанию "Инглиш, Уэлш энд Скотиш рейлуэйз" (ИВС). В 2007 году ИВС была продана компании "Дойче бан", которая до настоящего времени остается ведущим поставщиком услуг по грузовым железнодорожным перевозкам Соединенного Королевства. В 2002 году управлявшая инфраструктурой компания "Рейл трэк" была вновь переведена под государственный контроль и переименована в "Нетуорк рейл".

Таблица 2

Приватизация железных дорог в Европе

<i>Страна</i>	<i>Пассажирские перевозки</i>	<i>Грузовые перевозки</i>	<i>Инфраструктура</i>	<i>Примечание</i>
Великобритания	✓	✓	(X)	Компания "Бритиш рейл" подразделена на 100 компаний; ренационализация инфраструктуры после нескольких крупных аварий, связанных со сбоями в работе инфраструктуры
Венгрия	X	✓	X	Компания по грузовым железнодорожным перевозкам продана компании "Рейл карго Остриа"
Германия	(✓)	(✓)	X	Первичное размещение акций запланировано, но отложено
Дания	X	✓	X	Компания по грузовым железнодорожным перевозкам продана компании "Дойче бан"
Нидерланды	X	✓	X	Компания по грузовым железнодорожным перевозкам продана компании "Дойче бан"
Эстония	(X)	(X)	(X)	66% комплексных железнодорожных компаний продано; ренационализация после снижения сборов за доступ к железнодорожным путям, в результате чего услуги операторов стали нерентабельными

✓ Приватизированы, (✓) частично/вскоре должны быть приватизированы, X не приватизированы, (X) приватизированы и затем ренационализированы

Источник: "Railway Transformation".

A. Пересмотр первого пакета мер в области железнодорожного транспорта

12. Первый пакет мер в области железнодорожного транспорта включал три директивы (2001/12/ЕС, 2001/13/ЕС и 2001/14/ЕС), в которые были внесены существенные поправки в 2004 году (второй пакет) и в 2007 году (третий пакет). Его цель состояла в оживлении сектора железнодорожных перевозок (все еще остававшегося в значительной степени в руках государственных монополий, функционировавших на собственных национальных рынках) путем постепенного внедрения конкуренции на общеевропейском уровне. Рынок грузовых железнодорожных перевозок был полностью открыт с 2007 года, а международных пассажирских перевозок – с января 2010 года.

13. Пересмотр первого пакета мер в области железнодорожного транспорта – это, во-первых, упрощение и сведение воедино законодательных норм ("кодификация") посредством объединения всех трех действующих директив и последующих поправок к ним (в общей сложности девяти директив, одного постановления и двух актов о присоединении). Кроме того, этот пересмотр нацелен на модернизацию законодательства и урегулирование ситуации в основных проблемных областях, обозначившихся на рынке за последние десять лет.

14. Для рынка железнодорожных перевозок ЕС характерны три основные проблемы:

а) низкий уровень конкуренции из-за недостаточно четко выраженных условий доступа к рынку, от чего выигрывают уже закрепившиеся на рынке компании;

б) неэффективный надзор за нормативно-правовым соответствием со стороны национальных органов, которые зачастую в достаточной степени не обладают независимостью, компетенцией и полномочиями;

в) *низкий уровень государственных и частных инвестиций*; по мере ухудшения качества инфраструктуры во многих государствах-членах из-за недостаточного финансирования капиталовложения в железнодорожные перевозки теряют привлекательность как для уже закрепившихся на рынке, так и для новых операторов.

15. Пересмотр первого пакета мер в сфере железнодорожного транспорта – это:

а) во-первых, упрощение и сведение воедино законодательных норм ("кодификация") посредством объединения всех трех действующих директив и последующих поправок к ним (в общей сложности девяти директив, одного постановления и двух актов о присоединении) с устранением перекрестных ссылок и согласованием терминологии;

б) во-вторых, уточнение действующих положений (в частности, решение проблем, связанных с толкованиями различных государств-членов) и приведение их в соответствие с эволюцией рынка за последние десять лет для урегулирования ситуации в основных проблемных областях с использованием опыта, накопленного за последние десять лет. Речь идет о проблемах, упоминавшихся во втором разделе выше, и о содействии реализации.

В. Четвертый пакет мер в области железнодорожного транспорта

16. Низкая эффективность и качество отдельных железнодорожных услуг обусловлены главным образом низким уровнем конкуренции, наблюдающимся искажением рыночного равновесия и сохранением неоптимальных структур. В четвертом пакете мер в области железнодорожного транспорта, предусматривающем использование комплексного подхода, решаются такие вопросы, как продолжительные и высокочрезмерные процедуры, барьеры для доступа новых компаний и различия в правилах доступа к рынку.

17. Инициативы, содержащиеся в данном пакете, дополняют друг друга: все они направлены на создание более эффективного и ориентированного на запросы клиентов сектора, а также на повышение относительной привлекательности железнодорожных перевозок по сравнению с другими видами транспорта. Все эти меры содействуют доступу на этот рынок новых компаний. Общее воздействие индивидуальных инициатив позволит достичь синергетического эффекта. Оперативность открытия рынков де-юре зависит от создания и эффективного использования таких "базовых условий", как недискриминационный доступ к инфраструктуре, адекватному подвижному составу, станциям или к распределению ниток движения, включая управление движением. Для достижения успеха в усилиях по обеспечению открытости рынка необходимо сохранить эффект сетевой выгоды. Одни базовые условия будут обеспечены в контексте инициатив, связанных с открытием рынка внутренних пассажирских железнодорожных перевозок, а другие – посредством более совершенного управления инфраструктурой. В целях снижения барьеров для доступа новых компаний синергетический эффект предполагается достичь на основе уменьшения дискриминации в доступе к инфраструктуре и упрощения процедур выдачи свидетельств безопасности для железнодорожных предприятий, а также разрешений на поставки транспортных средств на рынок.

III. Рекомендация SC.2

18. SC.2, возможно, пожелает рассмотреть настоящий справочный документ и дать секретариату указания о последующей деятельности в этой области.
