



Европейская экономическая комиссия**Комитет по внутреннему транспорту****Восьмидесятая сессия**

Женева, 20–23 февраля 2018 года

Пункт 5 е) предварительной повестки дня

**Стратегические вопросы, связанные с разными
видами транспорта и тематическими
направлениями: железнодорожный транспорт****Реформа на железнодорожном транспорте в регионе
Европейской экономической комиссии****Записка секретариата****I. Введение**

1. В рамках текущей деятельности Рабочей группы по железнодорожному транспорту (SC.2) в ходе ее семьдесят первой сессии было проведено рабочее совещание, посвященное реформе на железнодорожном транспорте в регионе ЕЭК, в котором приняли участие представители государств-членов, межправительственных организаций, неправительственных организаций и частного сектора. В качестве одного из итогов этого рабочего совещания было подготовлено исследование по вопросу о реформе на железнодорожном транспорте в данном регионе. В настоящем документе содержится краткое изложение результатов этого исследования, при этом весь документ будет опубликован в первой половине 2018 года.

II. История реформы на железнодорожном транспорте

2. В указанном исследовании отражена эволюция железнодорожного законодательства Европейского союза и его государств-членов в трех основных областях: отделение управления инфраструктурой от осуществления железнодорожных перевозок; обеспечение открытости рынка и либерализация железнодорожных услуг; поощрение эксплуатационной совместимости и согласование технических требований в целях стимулирования создания комплексной железнодорожной системы с последующим формированием единого европейского железнодорожного пространства. В основу подхода Европейского союза к реформированию положена та идея, что усиление конкуренции способствует формированию более эффективной и ориентированной на запросы клиентов отрасли.



3. На начальных этапах реформы в ходе либерализации сектора железнодорожного транспорта возникали определенные трудности, особенно по сравнению с другими видами транспорта. Директива 91/440/ЕС, которая стала первой серьезной мерой Европейской комиссии в железнодорожном секторе, оказалась малоэффективной, о чем свидетельствует весьма небольшое число новых операторов и новых видов услуг, представленных на рынке. В целях преодоления этой негативной тенденции, выражающейся в отсутствии прогресса, в последние годы – в 2001, 2004, 2007 и 2016 годах – были утверждены четыре нормативных «пакета мер в области железнодорожного транспорта». Данные пакеты, по очереди сводившие воедино все предыдущие директивы, а также развивавшие и обновлявшие их, содействовали динамичному изменению рынка.

4. Четвертый нормативный пакет по железнодорожному транспорту, включающий «техническую часть», которая касается безопасности на железнодорожном транспорте и эксплуатационной совместимости, и «рыночную часть», которая касается управления железными дорогами и открытия рынка пассажирских перевозок, был предложен Европейской комиссией в 2013 году и был изначально призван устранить все остающиеся юридические, институциональные и технические препятствия на пути создания единого европейского железнодорожного пространства.

5. При первоначальном представлении в 2013 году в «рыночной части» были определены далеко идущие меры по обеспечению новым участникам возможности доступа к рынку. Что же касается пересмотренной редакции «рыночной части», официально утвержденной Советом министров в 2016 году, то она была подвергнута существенной переработке, которая, по мнению многих, сделала эту редакцию менее амбициозной, чем первоначальные предложения Комиссии. После вступления в 2016 году в силу «технической части» на смену Европейскому железнодорожному агентству пришло Железнодорожное агентство Европейского союза, которое было наделено более широкими полномочиями в плане выдачи разрешений на эксплуатацию подвижного состава и сертификатов безопасности.

6. В отношении не входящих в Европейский союз стран – членов ЕЭК в исследовании отмечается, что процесс реформирования железнодорожного сектора выстроен по различным моделям и идет разными темпами. Можно выделить три крупные группы стран. В первую группу входят страны Центральной и Северной Европы, в частности Норвегия и Швейцария. Во вторую группу входят страны, расположенные на юго-востоке Европы и официально или потенциально являющиеся кандидатами на вступление в Европейский союз. Страны, находящиеся в процессе стабилизации и ассоциации (который предшествует вступлению в Европейский союз), выстраивают свою структурную политику в области железнодорожного транспорта в соответствии с принципами, заложенными соответствующими железнодорожными пакетами Европейской комиссии. В третью группу стран входят республики бывшего Советского Союза. С точки зрения темпов реформирования их, в свою очередь, можно разбить на несколько групп. Казахстан и Российская Федерация добились определенного прогресса в плане реформ, разработав модель реформирования с учетом российской специфики. В таких странах, как Узбекистан и Украина, реформы являются предметом широкого обсуждения и уже приняты некоторые законодательные акты, но реальные практические шаги представляются довольно скромными. В Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстане, Республике Молдова, Таджикистане и Туркменистане проведение реформ пока еще не намечено.

III. Проведение реформы на железнодорожном транспорте

7. Указанное исследование начинается с обсуждения темы инкорпорирования в национальное законодательство нормативных положений Европейского союза и выполнения законодательных требований. Большинство правовых документов Европейского союза принимались в виде директив, а это означает, что для того, чтобы они носили полностью обязательный характер, они должны быть инкорпорированы в национальную правовую систему. Кроме того, государства-члены должны не только инкорпорировать директивы в национальное законодательство, но и выполнить все предусмотренные требования. По состоянию на 2015 год большинство государств-членов либо вовсе не инкорпорировали большую часть директив ЕС, либо не сделали этого надлежащим образом. В результате этого возникли препятствия на пути проведения Европейским союзом реформы на железнодорожном транспорте, а также почва для расхождений между действующими в разных странах – членах ЕС механизмами и положениями. Период структурной перестройки железнодорожного сектора ЕС должен завершиться с принятием четвертого пакета мер в области железнодорожного транспорта, с тем чтобы в предстоящие годы основное внимание уделялось осуществлению действующего законодательства.

8. Далее в исследовании рассматривается роль органов регулирования железнодорожных перевозок. В соответствующем разделе описываются различные подходы, которым отдали предпочтение разные государства – члены Европейского союза при создании национальных регулирующих органов с точки зрения их структуры и круга ведения. В нем также описывается то, как в ряде стран, не входящих в Европейский союз, эволюционировала роль министерства транспорта и создавались органы железнодорожного регулирования. Примером передовой практики является опыт Италии в деле создания независимого регулятора, отвечающего за разные виды транспорта.

9. Затем в исследовании рассматривается вопрос о выполнении требований в отношении разделения управления инфраструктурой и операционной деятельностью действующего железнодорожного оператора. В соответствующем разделе описывается то, какие в разных странах ЕЭК используются системы разделения управления: от модели вертикальной интеграции и институционального разделения (так называемый «холдинг») до полной институциональной независимости. В конце раздела делается вывод о том, что, несмотря на формальное инкорпорирование государствами положений о разделении железнодорожного оператора, фактически железнодорожная отрасль по-прежнему в значительной степени опирается на государственные компании.

10. В исследовании приводятся конкретные примеры такого разделения, произведенного в ряде стран ЕЭК. После того как в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии произошло полное институциональное и имущественное разделение, поступили предложения о вертикальной реинтеграции системы управления железнодорожными перевозками и инфраструктурой, предполагающей разделение национального органа, отвечающего за инфраструктуру, на региональные отделения и приведение в соответствие управления железнодорожными линиями и подвижным составом посредством закрепления единых задач для инфраструктурных регуляторов и операторов подвижного состава на уровне маршрутов. Опыт Соединенного Королевства свидетельствует о том, что при разработке дальнейших инициатив по реформированию железных дорог в регионе ЕЭК и при планировании вертикального институционального разделения следует в полной мере учитывать важность координации между управлением инфраструктурой и работой операторов.

11. Далее в исследовании рассматривается вопрос о выполнении требований, касающихся открытия рынка. Соответствующий раздел посвящен применяемым странами ЕЭК моделям предоставления доступа к рынку, включая проведение концессионных конкурсов на уровне подсетей (конкуренция за рынок) и

модель открытого доступа (конкуренция на рынке). В исследовании приводятся конкретные примеры того, как в ряде стран ЕЭК регулируется доступ к рынку.

12. На примере Европейского союза авторы исследования показывают, что эффективная конкуренция на рынке пассажирских перевозок по-прежнему носит весьма ограниченный характер. Конкуренция за рынок обеспечивается за счет публичных конкурсов только в одиннадцати государствах – членах Европейского союза, причем с переменным успехом. Даже в случае открытых торгов часто приходится присуждать контракт единственному их участнику ввиду отсутствия внешних кандидатов из-за существующих на практике барьеров, которые препятствуют выходу на рынок новых операторов. Конкуренция на рынке железнодорожных перевозок допускается в 15 государствах – членах Европейского союза, однако только в 6 из них на рынке железнодорожных перевозок конкурируют несколько операторов. В исследовании также описывается опыт операторов, только вышедших на рынки грузовых и пассажирских перевозок. В этой связи авторы приходят к выводу, что рынок железнодорожных перевозок по-прежнему характеризуется высокой концентрацией, малым числом новых операторов и преобладанием действующих операторов.

13. После этого в исследовании рассматривается вопрос о выполнении требований, касающихся эксплуатационной совместимости и технического согласования. В соответствующем разделе проанализирована роль Европейского железнодорожного агентства и ход утверждения и выполнения технических спецификаций по эксплуатационной совместимости (ТСЭС). В полной мере потенциал эксплуатационной совместимости будет реализован после согласования всех технических аспектов ТСЭС, касающихся эксплуатационной совместимости, отмены всех национальных технических правил, охватывающих аспекты, отраженные в ТСЭС, и обеспечения соответствия всех физических активов и процедур целевым системам, определенным в ТСЭС. Отмена национальных технических правил представляет собой долгосрочную цель, при этом число исключений по-прежнему велико.

14. Затем в исследовании освещаются последствия реформы на железнодорожном транспорте для показателей эффективности, в частности в том, что касается мер по снижению расходов и повышению производительности, уровня цен, степени удовлетворенности клиентов и качества обслуживания. Данные по странам, которые стали присуждать государственные контракты на предоставление услуг на основе конкурентных тендеров, свидетельствуют о том, что такая практика может способствовать снижению операционных издержек. Имеющихся данных о последствиях открытой конкуренции пока недостаточно, и они не позволяют прийти к однозначным выводам относительно возможных последствий.

15. В этом же разделе отмечается, что реформы, проведенные Европейским союзом в сфере регулирования, возможно, способствовали стабилизации доли железнодорожного транспорта в объеме пассажирских перевозок и даже привели к небольшому увеличению этого показателя. И хотя существует мало свидетельств того, что реформы на железнодорожном транспорте сами по себе не привели к устойчивому увеличению доли железнодорожного транспорта на рынке пассажирских или грузовых перевозок, верно также и то, что во многих странах эти реформы были проведены слишком недавно, чтобы можно было заметить какие-либо принципиальные изменения. Есть примеры, когда такая реформа возымела действие, и этот факт не следует игнорировать, поскольку он указывает на потенциальные дополнительные выгоды для сектора в долгосрочной перспективе в плане снижения издержек, повышения конкурентоспособности и увеличения доли на рынке в будущем.

IV. Выводы

16. Указанное исследование демонстрирует, что реформа на железнодорожном транспорте в регионе ЕЭК проводится в различных формах в том, что касается институциональной структуры, участников рынка и развития данной отрасли. Каждая из задействованных моделей показала чрезвычайно высокие результаты в одних областях и менее впечатляющие результаты в других, однако в разных странах, даже при схожести подходов, положительное воздействие реформы оказывается неодинаковым. Из этого четко следует, что стандартной модели проведения реформы на железнодорожном транспорте, как и единого решения, которое могло бы быть применено во всем регионе ЕЭК, не существует и что каждая страна должна убедиться в том, что выбранная ею модель соответствует ее задачам и потребностям, при этом финансовое положение данной отрасли позволяет ей успешно провести реформу и повысить конкурентоспособность железнодорожного транспорта.
