

Анализ некоторых положений, содержащихся в проекте «Единого сетевого технологического процесса железнодорожных грузовых перевозок»

Доклад на круглом столе 20.11.2012 г.

Хусаинов Ф.И., к.э.н.,
заместитель председателя НП ОЖДПС

Уважаемые коллеги!

Нами рассмотрен проект «Единого сетевого технологического процесса железнодорожных грузовых перевозок¹».

Ряд положений этого проекта, касающихся взаимоотношений перевозчика и операторов представляется нам прогрессивными и направленными на повышение эффективности взаимодействия перевозчика и операторов.

Другие положения, представляется нам не только спорными, но и затрудняющими работу операторов и приводящих к снижению эффективности функционирования системы железнодорожного транспорта.

Доклад свой я планирую построить следующим образом: сначала хотелось бы отметить положительные моменты, затем отрицательные моменты и спорные положения "технического характера", имеющиеся в тексте документа (т.е. те, изменение которых возможно без коренной переработки документа), а затем поговорить о некоторых концептуальных ошибках, которые на наш взгляд имеются в этом документе и которые требуют его радикального пересмотра. И этот третий раздел представляется самым главным.

1. Что мы оцениваем положительно

Очень важным, правильным и современным представляется п. 4.6.4. Проекта², в котором предусматривается, что до операторов доводится список станций (формируемый исходя из загрузки ёмкостей станций), на которых возможен отстой вагонов с указанием ставок платы за отстой на этих станциях.

После выхода первой версии документа мы – НП ОЖДПС предложили дополнить этот пункт, описывающий указанные параметры - статично, динамикой. Т.к. и ставки платы за отстой, вместимость станции и ёмкость

¹ Проект «Единого сетевого технологического процесса железнодорожных грузовых перевозок». Версия от 19.10.2012 г.

² В предыдущей версии Проекта – от 09.04.2012 г. этот пункт имел номер 4.7.4.

станций может меняться в зависимости от динамики передислокации подвижного состава по станциям, необходимо дополнить этот пункт указанием на то, что указанные параметры будут указываться не один раз в год, а гибко корректироваться, в соответствии с оперативной обстановкой (насколько часто - это необходимо обсуждать). Например, можно указывать полную вместимость путей отстоя и текущую ёмкость с учётом того, что часть путей занята. Аналогично со ставками за отстой: можно указывать не только текущую ставку, но и ожидаемую дату изменения ставки и величину новой ставки после очередной индексации.

Полностью наши предложения учтены не были, но в новой версии ЕСТП был добавлен п.4.1.3., в соответствии с которым:

«4.1.3. Ежегодно на период действия плана формирования грузовых поездов Центральная дирекция управления движением – филиал ОАО «РЖД» определяет и не чаще³ 1 раза в квартал актуализирует перечень станций, рекомендуемых для заключения ЦФТО договоров с операторами подвижного состава на временный отстой порожних вагонов.»

Можно только приветствовать, если данные о ёмкостях инфраструктуры будут прозрачными, публичными и своевременно актуализируемыми (обновляемыми).

2. Положения, оцениваемые, как негативные или спорные

Вместе с тем, по проекту документа имеется ряд критических замечаний, которые требуют дополнительного обсуждения и проработки. Эти замечания касаются двух крупных аспектов документа:

- критериев согласования заявки и
- системы месячного планирования.

Проблемы критериев согласования заявок

В параграфе 4.2. предусматривается ответственность оператора за направление "излишнего" количества порожних вагонов. В целом, логика этого пункта понятна, но при этом, необходимо иметь в виду, что часть вагонов может быть забракована: грузоотправителем (признана негодными в коммерческом отношении), или перевозчиком (признана негодными в техническом отношении). В связи с этим, необходимо скорректировать данный пункт, что бы позволить подсыл вагона с учётом обычного для данного рода подвижного состава и грузоотправителя процента "забраковки"

³ По-видимому, опечатка; имеется в виду – «не реже»

вагонов. В противном случае из-за "забраковки" одного вагона, целая группа может простаивать в ожидании дополнительного вагона на путях необщего пользования.

В параграфе. 4.3.2. в пункте "а" в числе оснований для отказа согласования заявки на перевозку порожних вагонов указано такое условие, как превышение "погрузочных возможностей" (два последних пункта в списке в пар. 4.3.2.).

Погрузочные возможности (вагонов в сутки), строго говоря, могут быть как меньше, так и больше, чем то количество вагонов, которые грузоотправитель готов принять на свои пути необщего пользования в соответствующие сутки. Более того, есть ряд предприятий (например, выпускающие широкий ассортимент продукции) технология работы которых предусматривает приём на пути необщего пользования вагонов в количестве существенно превышающем суточную погрузку. Работа подобных предприятий может быть парализована либо сильно затруднена в случае, если этот критерий будет применяться.

Впрочем, возможно, что в тексте рассматриваемого проекта имелась в виду погрузочная возможность в целом за месяц; тогда нужно точнее оговорить алгоритм сопоставления суточного количества вагонов и месячной мощности по погрузке (выгрузке).

В параграфе 4.3.2. в пункте "б" в числе оснований для отказа согласования заявки на перевозку порожних вагонов указано такое условие, как превышение "пропускной способности определённого железнодорожного участка". Но учитывая множество участков на пути проследования вагона, вполне вероятно, что уровень загрузки этих участков будет динамично меняться, в зависимости от поездной обстановки а "лимитирующий" участок постоянно смещаться. В этом случае повышенная загрузка одного из участков не должна быть основанием для отказа в приёме заявки.

Более того, учитывая неравномерность продвижения вагонопотока от станции отправления вагона до станции назначения, пропускная способность отдельно взятого участка вообще не может быть критерием для отказа в большинстве случаев (если это не припортовое направление). Поясню это примером.

На слайде изображено распределение времени перевозки от станции А до станции Б при относительно большом количестве струй корреспонденций вагонопоков. Мы видим, что вагоны прибывают не точно в расчётную (нормативную) дату, а с разбросом 4 суток. Таким образом, если привязывать запрет согласования заявки к какому-то участку, то невозможно угадать для каждого отправляемого вагона – окажется ли он на данном лимитирующем участке на 5-е или 7-е сутки с момента отправления со станции. В итоге,

управленческое решение (запрет) принятое в таких условиях, наоборот – только усилит неравномерность.

Там же, в параграфе 4.3.2. в списке оснований для отказа согласования заявки на перевозку порожнего вагона предусмотрен такой критерий: «общий объем порожних вагонов направляемых на станцию погрузки превышает погрузочные возможности мест общего или необщего пользования, с учётом действующих ограничений».

Т.е. ограничителем в этом случае является не инфраструктура «РЖД», а инфраструктура ветвевладельца путей необщего пользования. При этом, получается, что перевозчик и собственник инфраструктуры, с одной стороны отказывает в приёме заявке из-за повышенной загрузки, станции назначения порожнего вагона из-за суммарной занятости путей необщего пользования, но никто из операторов и грузоотправителей не может проверить – соответствует ли это действительному положению дел на станции, если в открытом доступе не будет информации не только по мощности станции, но и по перерабатывающим способностям примыкающих к ней путей необщего пользования. Разумеется, раскрытие такой информации возможно при согласии ветвевладельца или контрагента соответствующего пути необщего пользования.

Учитывая то, что подобные ограничения иногда действительно необходимы и для исключения подобной информационной асимметрии, которая провоцирует перевозчика на злоупотребление (как и любая асимметрия информации), необходимо выполнение двух условий:

- по соответствующей станции должна быть доступна информация о вместимости станции и фактическом наличии вагонов на станции (или с учётом подходов);

- решение по введению ограничений отправления вагонов в адрес станции должно приниматься по прозрачной процедуре (например: при превышении общего количества вагонов на станции нормативной (технологической) величины на X% или в X раз, вводится ограничение, при превышении на Y% или в Y раз – вводится запрет).

Кроме того, с целью исключить злоупотребления возможностью отказа в согласовании заявки на порожний пробег со стороны работников «РЖД», необходима не только прозрачность принимаемых решений, но и механизм ответственности перевозчика перед оператором и грузоотправителем за необоснованный отказ приёма к перевозке порожнего вагона.

Подобный штраф будет не только справедлив, но и – что очень важно! – будет создавать правильную систему стимулов: т.е. у перевозчика появятся стимулы развивать инфраструктуру в «узких» местах, т.к. развитие инфраструктуры позволит перевозчику избежать дополнительных штрафов. В

противном случае перевозчик будет заинтересован не в развитии инфраструктуры, а в возможно большем количестве ограничений.

Ещё один момент, связан с понятием полигона курсирования частного вагона.

В параграфе 1.4. предусмотрено, что «владельцы подвижного состава ежегодно согласовывают с ОАО «РЖД» полигоны курсирования принадлежащих им вагонов» (это последний абзац пункта 1.4).

Само понятие "полигона курсирования" пришедшее из тех времён, когда небольшое количество вагонов, принадлежащих предприятиям обслуживали какой-то конкретный участок обращения, применительно к операторскому бизнесу очевидно, - устарело.

Операторы не должны ни с кем согласовывать полигон курсирования своих вагонов, т.к. в условиях быстро меняющейся конъюнктуры это существенно во-первых замедляет работу транспортной системы страны, а во-вторых приводит к непроизводительной трате своего времени сотрудниками транспортных компаний на различные постоянные согласования и бюрократическую волокиту.

Проблемы месячного планирования

В параграфе 4.4. предусматривается предоставление заявок на перевозку порожних вагонов «не позднее, чем за 10 суток до начала календарного месяца», что в настоящее время противоречит Уставу жд транспорта и требует не просто внесения изменений в Устав, но ещё и означает отказ от фундаментального принципа – непрерывности планирования, главного завоевания грузоотправителей в 90-е годы, позволившего промышленности работать более гибко и являющегося основой комфортной работы грузоотправителей.

В условиях рыночной экономики, отличающийся нестабильностью и волатильностью рынков нам предлагается вернуться к инструментам, которые применялись в условиях плановой экономики - месячным планам погрузки. Польза от этих решений - неочевидна, т.к. эти планы всё равно не будут выполнены, если изменилась конъюнктура. А вред - огромен, т.к. известно, что чем жёстче планирование, тем хуже система приспосабливается к изменениям (в т.ч. изменениям рынка) и тем большие издержки будут нести грузоотправители.

Неоднократные попытки организовать точное календарное планирование всегда приводили к тому, что невозможность гибких изменений ставило под угрозу стабильную работу предприятий-грузоотправителей, что в свою очередь приводило к необходимости делить грузоотправителей на «важных», которые грузят так, как им удобно и «второстепенных», которых не жалко и

которых заставляют уместиться в прокрустово ложе плана. В итоге всегда получалась дискриминация грузоотправителей в зависимости от их «административного веса».

Собственно говоря - непрерывное планирование, которое появилось после знаменитой коллегии МПС, на которой было провозглашено «Клиент-король!» (сейчас это забыто), по итогам которой было принято решение о переходе на новые принципы управления – было зафиксировано в «Транспортном уставе железных дорог РФ» 1998 г. (а до этого, согласно "Устава жд транспорта" 1964 г. было месячное планирование) и являлось основным элементом перехода от советской модели, которая уже не устраивала ни кого, к рыночной. Это реформирование, кстати, положило начало созданию Системы фирменного транспортного обслуживания, которая в советской системе с месячными планами была не нужна.

Возврат к дореформенным, советским технологиям не вызовет повышение эффективности, но вызовет бурное возмущение участников рынка, поскольку слишком сильно противоречит общим представлениям о функционировании рынка.

Кроме того, совершенно непонятен смысл месячного планирования: если заявок будет слишком много и потенциальный объём перевозок превысит пропускные и перерабатывающие способности участков и станций, то заявку можно отклонить ("не согласовать") и при непрерывном планировании.

Таким образом, «плюсы» этого решения эфемерны и неочевидны, а «минусы» - реальны, очевидны и болезненны для транспортного рынка.

В крайнем случае, если примерное знание корреспонденций на следующий месяц так важно, операторы могут предоставлять примерную или прогнозную «шахматку» порожних вагонопотоков без финансовой ответственности за её выполнение.

Кроме того, если в предыдущей версии Проекта ЕСТП содержалась норма, позволяющая подав дополнительную заявку, перевезти груз уплатив тариф на 3 % выше, чем по основной, месячной заявке, то в новой версии (от 19.10.2012 г.) имеется новшество.

В новой редакции появился пункт 4.4.8., который гласит:

«4.4.8. Отклонение от установленного месячным планом количества предъявляемых оператором (владельцем) подвижного состава к перевозке порожних вагонов в течение календарного месяца и размеры начисляемых за это пени регулируются договором между ОАО «РЖД» и оператором (владельцем) подвижного состава.»

Это очень важный момент, на который необходимо обратить внимание.

Пока аналогичные штрафы напрямую установлены федеральным законом – «Уставом жд транспорта РФ». Так, ответственность за невыполнение принятой заявки напрямую предусмотрена в статье 94

действующего Устава с указанием величины штрафа а так же сбора за непредъявление груза).

В Проекте ЕСТП это будет регулироваться волей двух сторон.

Проблема заключается в том, что здесь возникают риски злоупотребления со стороны «РЖД» своим монопольным положением и возможно, а точнее – весьма вероятно – принуждение операторов к заключению подобных договоров на дискриминационных условиях.

3. Концептуальные ошибки ЕСТП

Ошибочность «ретроградного соблазна»

В заключение хотелось бы поговорить о концептуальных ошибках, лежащих в основе ЕСТП.

Создатели и разработчики ЕСТП исходили из неявного предположения, что повышение «управляемости» (я беру это слово здесь в кавычки), снижение числа «мешающих под ногами» операторов, повышение горизонта и жёсткости планирования положительно скажутся на эксплуатационных показателях. Так ли это?

Если мы посмотрим на динамику эксплуатационных показателей за достаточно долгий период, например с 1988 г, то можно увидеть, что в те далёкие времена, когда весь парк был в руках МПС и практически не было ни операторов ни собственников, сдававших вагоны в аренду (около 8 % парка тогда принадлежало предприятиям, а остальное – инвентарный парк МПС), так вот – в те времена все эти благоприятные условия не приводили к росту участковой или технической скорости. Этот показатель был даже немного хуже, чем сегодня. Более того, показатели просрочки доставки грузов были хуже, средняя скорость доставки одной отправки - ниже.

Так почему мы думаем, что сегодня возврат старых принципов может улучшить ситуацию? Если в условиях абсолютно централизованного советского железнодорожного транспорта этого не удалось добиться, то почему мы думаем, что можно добиться этого теперь? Зачем к этому возвращаться?

Прямо примыкает к идеям ЕСТП постоянная тяга «укрупнить» операторов с помощью административных рычагов, якобы это улучшит эксплуатационные показатели.

На следующем слайде данные из исследования, проведённого недавно Институтом проблем естественных монополий (ИПЕМ). Анализ эксплуатационных показателей показывает, что ни доля порожнего пробега ни оборот вагона не отличаются принципиально у крупных операторов и у мелких. Это значит, что попытки укрупнения операторов, что позволит, как

нам говорят «точнее планировать работу сети» не приводят и не могут привести к «улучшению» этих показателей.

Нарушение права собственности и свободы договора

В приложении 1 к ЕСПЧ, в пункте 2 разработчиками предлагается внести изменения в Федеральный закон о железнодорожном транспорте, в соответствии с которыми должна быть предусмотрена:

«2. Обязательность предоставления оператором принадлежащих ему вагонов, контейнеров под железнодорожные перевозки грузов любому обратившемуся к нему лицу, будь то перевозчик или грузоотправитель (публичность услуг операторов)».

Там же, в п.4 предусмотрена:

«4. Обязанность передавать перевозчику по его обращению на определенный срок на возмездной основе часть принадлежащих операторам вагонов в соответствии с условиями и порядком, установленным государством».

Оба этих предложения, если рассмотреть их более внимательно вытекают из неявной посылки о том, что помимо интересов собственников, эксплуатирующих своё имущество есть какие-то «более высокие» интересы, ради которых можно интересами отдельных собственников пожертвовать.

Совершенно не понятно, на основании чего операторам вменяется в обязанность предоставление вагонов.

Само понятие публичности предоставляемой услуги связано с работой отраслей естественных монополий (услуги инфраструктуры) или с предоставлением так называемых общественных благ. Я сейчас не буду вдаваться в историю спора о том, насколько этот принцип верен применительно к упомянутым случаям; скажу лишь, что даже в случаях «естественной монополии» и «общественных благ» необходимость публичности услуги вызывает у экономистов споры.

Но даже если мы признаем правомерность применения такого принципа для регулирования указанных сфер, все равно – **предоставление подвижного состава не является естественно-монопольной услугой** и не относится к общественным благам, т.к. услуга оператора оплачивается не обезличено из бюджета, а непосредственно покупателем данной услуги.

Таким образом, требование публичности услуги предоставления вагонов является грубейшим нарушением фундаментального принципа свободы контракта и принципа «права собственности» на принадлежащее лицу имущество.

Обязанность же передавать перевозчику (т.е. «РЖД») по его обращению на определенный срок (безотносительно к срокам выполнения конкретных

перевозок грузов по заявкам грузоотправителей) на возмездной основе принадлежащие операторам вагоны с установлением квоты такого предоставления – вообще является **грубейшим нарушением фундаментального принципа неприкосновенности частной собственности**. Даже оговорка «на возмездной основе» не меняет оценки этого конфискационного тезиса. Потому что, если бы «возмездность» была соблюдена, т.е. за предоставление такого вагона в собственность перевозчику (РЖД) оператор или собственник вагона получал бы справедливое вознаграждение, то никакой обязанности в законе предусматривать было бы не нужно. Это было бы просто выгодно собственнику. Когда это выгодно, операторы (собственники) и сегодня предоставляют свои вагоны в аренду и друг другу и перевозчику – РЖД.

Сам факт того, что эта обязанность вменяется административным методом, означает, что собственник не хочет отдавать свой вагон в заботливые руки перевозчика по цене, очевидно, ниже рыночной.

От предложений РЖД повеяло временами военного коммунизма, продрозверсткой и «комиссарами в пыльных шлемах». Фундаментальные права: свободы контракта и неприкосновенности частной собственности – в этом документе РЖД отменены «легко и непринужденно».

В каком-то смысле, авторы ЕСТП отменяют положения Конституции Российской Федерации или – иначе говоря - они решили изменить конституционный строй, существующий в Российской Федерации.

Давайте будем последовательными и внесем законопроект о том, что все собственники автомобилей в России обязаны отдавать свои автомобили в пользование таксопарку (или АТП) «на возмездной основе» по цене, определенной самим таксопарком? Ведь каждый собственник «неэффективно» использует своё имущество: едет на работу вместе с женой, например, а сзади – два сиденья пустых, он вполне мог подбросить пару гастарбайтеров до места работы, чтоб снизить нагрузку на транспортную инфраструктуру – метро и троллейбусы.

А квартиры, которые находятся в собственности у граждан, обяжем принудительно сдавать в аренду по утвержденным государством (и – разумеется – справедливым) ставкам в пользование ЖЭКам, а уж ЖЭКи лучше нас, собственников, распорядятся, кому и в каких квартирах жить и в каком количестве.

Эти примеры забавны и шутивы, но необходимо чётко понимать, что сущностно, с правовой точки зрения они ничем не отличаются от предложений разработчиков ЕСТП.

Подводя итог, необходимо сказать следующее.

Предложенный ЕСТП создаст для грузоотправителей и для операторов массу трудностей, он затруднит работу коммерческих подразделений

промышленных предприятий. Но при этом, все эти жертвы окажутся напрасными, т.к. те цели, для достижения которых ЕСТП разрабатывался достигнуты не будут.

И это здесь самое главное. Можно согласиться с трудностями, если бы их ценой была бы куплена более эффективная модель управления эксплуатационной работой сети.

Но глупо сгибать всех грузоотправителей «в бараний рог» просто так. Впустую. Без всякой пользы и для них и для себя. Без всякой пользы для эксплуатационной работы.

Нужно искать другие методы решения проблем.

Но сегодня – главное – остановить принятие этого разрушительного для всех документа, который называется ЕСТП!

Мы предлагаем обратиться к регуляторам с просьбой о дополнительной общественной экспертизе проекта ЕСТП, во всяком случае тех его разделов, которые непосредственно касаются грузоотправителей, операторов и других участников перевозочного процесса с целью учесть мнение не только "РЖД", но и более широкого круга заинтересованных лиц.

Текст доклада будет доступен на сайте НП ОЖДПС: <http://npogdps.com> и в личном блоге автора: <http://f-husainov.livejournal.com>