



Точка зрения

О новой версии проекта «Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2020 года»

Ф.И. ХУСАИНОВ,
канд. экон. наук, доцент
РОАТ МИИТ,
f-husainov@mail.ru

В мае 2016 г. Министерство экономического развития РФ выпустило третью версию проекта «Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2020 года». 19 мая 2016 г. этот документ был разослан экспертному сообществу для обсуждения.

Предыдущие две версии, выпущенные в сентябре и декабре 2015 г., подверглись резкой критике сразу по двум направлениям – идеологическому и профессиональному.

Версия, выпущенная в сентябре 2015 г., в частности, была раскритикована на экспертном обсуждении в ФАС России 21 сентября 2015 г. и на ряде других площадок.

В документе содержалось такое количество противоречивых и зачастую просто ошибочных посылок (и очень вольной интерпретации статистических данных), что и выводы, полученные на основе таких посылок, выглядели сомнительными. Причем целеполагающая часть некоторых разделов документа входила в противоречие со сформулированными рекомендациями.

Так, например, в тексте первого варианта проекта (сентябрь 2015 г.) предлагалась «консолидация универсального вагонного парка в управлении общесетевого перевозчика» и «формирование объединенного парка грузовых вагонов, который будет управляться по единой технологии общесетевым перевозчиком».

При этом создание нового монополиста мотивировалось следующими целями: «создание дополнительных стимулов для развития конкуренции» и «формирование условий для удовлетворения потребностей широкого круга потребителей услуг железнодорожного транспорта, включая малых и средних грузоотправителей». Создать монополию для усиления конкуренции в экономической науке и практике!

Но еще более важно то, что и вторая из целей – забота о малых и средних грузоотправителях – не достигается. Поскольку для малых грузоотправителей именно наличие операторов своего «веса», как показал опыт последних лет, делает организацию работы более комфортной.

Таким образом, сформулированные в сентябрьской версии проекта предложения были очевидно противоречивы (если рассматривать их с точки зрения объявленных целей) [1].

В декабре 2015 г. была разослана вторая версия, которая получилась еще более эклектичной и вызвала еще больше вопросов у экспертного сообщества. На этот раз недовольных стало больше, хотя и причины недовольства были зачастую абсолютно различными.

После этого Министерству экономического развития РФ было поручено доработать проект документа. И вот 19 мая 2016 г. была разослана новая – **третья версия документа**.

Совсем ничего не менять и получить в третий раз порцию масштабной критики Министерство не захотело, поэтому на этот раз документ подвергся значительной переработке и некоторые замечания были учтены.

Рассмотрим вкратце этот документ (оставив за скобками рассмотрение тарифных вопросов, требующих отдельной статьи).

Необходимо отметить, что ряд наиболее одиозных положений, вызвавших негативную реакцию экспертного сообщества, из документа был удален.

Например, из документа исчезло упоминание о «**единой**» саморегулируемой организации (СРО) операторов. Теперь допускается существование нескольких СРО, хотя по-прежнему есть требование об «обязательном членстве».

Исчезли пассажи о коэффициенте порожнего пробега и других эксплуатационных показателях, с помощью которых в предыдущих версиях документа обосновывались (довольно сомнительно) некоторые из предложений. То есть те

ошибки прошлых версий, которые лежат в плоскости «квалификации», а не в плоскости идеологии, были более-менее вычищены из документа.

Еще одним условно положительным моментом является то, что в документе в очень осторожной манере предлагается «рассмотреть возможность» или провести «пилотные проекты», которые позволят «на основании соответствующего анализа» в будущем заняться дальнейшими реформами: разделением внутри РЖД услуги по перевозке и услуги по предоставлению инфраструктуры, формированием независимых перевозчиков, в т. ч. на одном участке или направлении и т. д. Но все эти предложения прокрались в документ осторожно и прячутся за различными оговорками. Общественность ждет революции, а тут предлагается «чижика съесть».

Таким образом, документ получился вполне умеренный и совсем не радикальный. А как мы знаем из истории, только самые радикальные предложения, потеряв в процессе обсуждений и согласований половину своего радикализма, могут что-то изменить. Если документ с самого начала очень осторожный, то непонятно, что от него останется после всех обсуждений. Возможно, гора опять родит мышь.

Вместе с тем в документе сохраняется многое из «старого наследия».

Например, в качестве направления «совершенствования сегмента оперирования» предлагается следующее: «недопущение формирования избыточного количества грузовых вагонов на железнодорожной инфраструктуре, а также дефицита парка на основе методики определения эффективного размера вагонного парка».

Еще несколько лет назад такую точку зрения высказывали и представители «РЖД», и отраслевой науки. Но постепенно в процессе дискуссии от нее отказались (см., например, статью проф. ВНИИЖТ Сотникова в «Гудке», который пишет, что «ОАО «РЖД» ничего не имеет против профицита вагонов, но обеспечивать содержание избыточного парка полностью должны операторы» [2], и комментарий к ней [3]).

И здесь необходимо отметить плодотворность и полезность дискуссий на страницах отраслевых изданий. В результате продолжительной научной дискуссии даже представители «РЖД» постепенно согласились с тем, что регулирование парков не должно быть административно-командным, а должно носить экономический характер.

Важнейшую роль для выявления «оптимального» вагонного парка должен играть такой показатель, как «цена владения вагоном» – совокупные расходы на содержание вагонного парка в расчете на один вагон в единицу времени. Например, если какая-то часть парка компании-оператора поглощает средств на свое содержание (в т. ч. на различные виды ремонтов) больше, чем генерирует доходов для собственника, то это сигнал для собственника: либо радикально перестроить свои логистические схемы (уменьшить платежи за порожние пробеги), либо списать те вагоны, которые чаще попадают в ТОП (это уменьшит цену владения). Может случиться так, что цена отстоя окажется выше, чем генерируе-

мый вагоном доход, и тут стоит задуматься, какая часть парка компании-оператора «слабое звено», кого нужно «списать на берег» в первую очередь?

И именно такой экономический механизм, а не примитивные решения регуляторов об административных ограничениях парка, будет наилучшим для рынка [4].

Дело в том, что регулятор, глядя на рынок «сверху», не может точно определить, какой парк и какого рода подвижного состава требуется рынку (сколько нужно химических цистерн или изотермических вагонов или транспортеров)? И именно поэтому регуляторные решения будут всегда неудачными. Регулятор в принципе не может принять удачное решение, поскольку он не видит издержек участников рынка, не может оценить всех альтернативных издержек.

Участники же рынка могут гибко подстраиваться под потребности рынка, варьируя динамику спроса и предложения, динамику ставок предоставления вагонов и ставок отстоя.

Более того, сама концепция «профицита» или «избытка» вагонов как некоторого абсолютного зла вообще неверна. И здесь необходимо сделать небольшое отступление в экономическую теорию.

Отступление

До 1970-х гг. считалось, что состояние рыночного равновесия, если говорить упрощенно, это ситуация, при которой спрос равен предложению. В начале 1970-х гг. крупный венгерский экономист Янош Корнай показал, что это не так. По его мысли, равновесие или оптимальное состояние рынка, в т. ч. с точки зрения потребителей, достигается лишь тогда, когда предложение превышает спрос. Только в этом случае мы получаем нормальный рынок. Позднее в книге «Размышления о капитализме» Я. Корнай возвращался к этой идее и сформулировал ее так:

«Конкуренция – одновременно и причина возникновения избытка, и его следствие. Это легко объяснить логически: если нет избытка, нет и конкуренции между продавцами. Если все товары, предназначенные для продажи, находят своих покупателей, какой тогда смысл конкурировать? Это все равно, что олимпийские игры, где количество медалей равно числу соревнующихся» [5].

Зафиксируем эту мысль: рыночная экономика – это экономика избытка, экономика профицита. Это не значит, что профицит (избыток) непременно хорош для всех. Например, профицит рабочей силы на рынке труда благоприятен для экономики, но плох для отдельных безработных, так как им труднее найти работу.

Но именно профицит сигнализирует нам, что рынок работает нормально. Если, например, на рынке присутствует 1,2 млн вагонов, а для погрузки требуется оптимальное количество в 1,0 млн, то только наличие этих «лишних» 200 тыс. ва-

гонов заставляет их собственников конкурировать друг с другом и предлагать более высокий уровень сервиса и более низкий уровень цен. Если этот избыток исчезнет или будет невелик, если вагонов будет ровно столько, сколько требуется для погрузки, то настоящая конкуренция будет уничтожена, поскольку просто исчезнет смысл работать лучше, чем конкуренты.

И вот из этой фундаментальной ошибки разработчиков документа – из недоверия к рынку и из желания на все процессы наложить регуляторные ограничения – вытекает множество других. Таких как «формирование правил поведения, стимулирующих грузовладельцев» к тому или иному поведению, «формирование правил регулирования количества вагонов», «ограничения на введение новых номеров вагонов».

Реализация предложенных мер, по мнению авторов документа, должна привести к «уходу с рынка непрофессиональных игроков», «созданию действенных механизмов, стимулирующих развитие, обновление, модернизацию производственных фондов операторов железнодорожного подвижного состава».

Таким образом, в основе документа лежит классическое интервенционистское представление о том, что не потребитель, а регулятор вместо потребителя должен определять «квалифицированность» участника рынка, структуру его издержек и инвестиций (достаточно ли новый у него подвижной состав).

Еще одной важной проблемой документа является отношение к появлению на одной инфраструктуре конкурирующих частных перевозчиков.

С одной стороны, в документе утверждается, что будут реализовываться «пилотные» проекты, которые допускают «возможность одновременного функционирования нескольких перевозчиков на одном участке или направлении, в т. ч. на основании технологии собственных поездных формирований». И эта формулировка – огромный прогресс.

При этом требует некоторой проработки вопрос о разделении «локальных перевозчиков», работающих «на маршруте», и перевозчиков, конкурирующих «за маршрут». В последнем случае, на мой взгляд, требование работы по публичному договору абсолютно ошибочно. Принцип свободы договора должен быть основополагающим принципом.

Вместе с тем необходимо обсудить механизмы защиты грузоотправителя от дискриминации его перевозчиком в том случае, если на участке, где работает этот грузоотправитель, нет конкуренции между перевозчиками и перевозчик, работающий в рамках частного, а не публичного договора, может отказать малому грузоотправителю в приеме его груза (вагона) к перевозке.

Здесь существует несколько механизмов. Один из них заключается в создании «двухурневой» системы перевозчиков или, иначе говоря, в существовании двух лицензий на перевозочную деятельность с разным набором прав и обязанностей.

В рамках такой системы перевозчики могут разделяться на «гарантирующих» перевозчиков, работающих в рамках публичного договора, и обычных перевозчиков, работающих по частным договорам. Перевозчик может выбрать вид лицензии.

Другой механизм может быть построен по аналогии с механизмом защиты от дискриминации, принятом в законодательстве США, когда грузоотправитель при определенных (и описанных в законе) условиях может обжаловать в определенной инстанции отказ от заключения договора или некоторые существенные условия договора.

Какой из этих механизмов лучше, решит отраслевая дискуссия. Первый из этих вариантов несет больше рисков для грузоотправителя, но способствует работе транспортного рынка, второй, наоборот, может оказаться более выгоден грузоотправителям, но нести сильные риски для участников рынка перевозок.

Подводя итог, можно дать такую оценку документу: да, наиболее одиозные и неквалифицированные предложения из текста удалены и некоторые полезные предложения добавлены, но в целом текст представляет собой борьбу двух точек зрения. С одной стороны, очень осторожно и робко появились некоторые позитивные, реформаторские предложения, нацеленные на развитие конкуренции и повышение эффективности рынка грузовых железнодорожных перевозок и инфраструктурного комплекса. Но, с другой стороны, интеллектуальным фундаментом документа является недоверие к рыночным институтам и попытка возложить на регуляторов часть функций рынка. И по большому счету именно это, а не отдельные технические детали, является главным недостатком документа.

Список литературы

1. Хусаинов Ф.И. Новая целевая модель рынка: возвращение в тупик? // РСП-Эксперт. – 2015. – № 9. – С. 47–50. [<http://f-husainov.livejournal.com/379796.html>]
2. Сотников Е.А. Избыток вагонов не должен приносить убытки // Гудок. – 2015. – № 49. – 31 марта. – С. 5.
3. Хусаинов Ф.И. Регулирование парков должно носить экономический характер // Гудок. – 2015. – № 54. – 7 апреля. – С. 5.
4. Хусаинов Ф.И. Методика оценки профицита/дефицита грузовых вагонов // Экономика железных дорог. – 2014. – № 10. – С. 54–62.
5. Корнаи Я. Размышления о капитализме. – М.: Издательство института Гайдара, 2012. – 352 с.

Ключевые слова: рынок грузовых перевозок, профицит/дефицит вагонов, рынок предоставления вагонов, реформа железнодорожного транспорта