

Третья попытка

В МАЕ 2016-ГО МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РАЗРАБОТАЛО ТРЕТЬЮ ВЕРСИЮ ПРОЕКТА ЦЕЛЕВОЙ МОДЕЛИ РЫНКА ГРУЗОВЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА. ПРЕДЫДУЩИЕ ДВЕ, ОБНАРОДОВАННЫЕ В СЕНТЯБРЕ И ДЕКАБРЕ 2015-ГО, ПОДВЕРГИЛИСЬ МАСШТАБНОЙ КРИТИКЕ ДЕЛОВОГО СООБЩЕСТВА СРАЗУ ПО ДВУМ НАПРАВЛЕНИЯМ – ИДЕОЛОГИЧЕСКОМУ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОМУ. СОВСЕМ НИЧЕГО НЕ МЕНЯТЬ И ПОЛУЧИТЬ В ТРЕТИЙ РАЗ ПОРЦИЮ ЗАМЕЧАНИЙ МИНИСТЕРСТВО НЕ ЗАХОТЕЛО, ПОЭТОМУ ДОКУМЕНТ БЫЛ СУЩЕСТВЕННО ПЕРЕРАБОТАН И НЕКОТОРЫЕ РАНЕЕ ВЫСКАЗАННЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ЭКСПЕРТОВ ВСЕ ЖЕ БЫЛИ УЧТЕНЫ.

Первый блин комом

Первая версия Целевой модели рынка (ЦМР) критиковалась как при экспертном обсуждении в ФАС в конце сентября 2015 года, так и на ряде других площадок. Идеологически документ не приглянулся почти никому, поскольку придерживался наиболее консервативных взглядов, бытующих в отрасли. Кроме того, в нем содержалось такое количество противоречивых и зачастую ошибочных предпосылок, возникших из-за вольной интерпретации статистических данных, что и выводы, полученные на их основе, выглядели весьма сомнительными. При этом целеполагающая часть некоторых разделов проекта входила в противоречие со сформулированными рекомендациями.

Так, например, предлагалась консолидация универсального вагонного парка под эгидой общесетевого перевозчика и формирование объединенного парка грузовых вагонов, который будет управляться им же по единой технологии. Занятно, что появление нового монополиста оправдывалось такой целью, как создание дополнительных стимулов для развития конкуренции и условий для удовлетворения потребностей широкого круга потребителей услуг железнодорожного транспорта, включая малых и средних грузоотправителей. Создать монополию для усиления конкуренции – это новое слово в экономической науке и практике! Еще более важно то обстоятельство, что во внедрении таких новаций, по задумке авторов, проявлялась забота о малых и средних грузоотправителях, хотя опыт последних лет показал, что именно наличие операторов своего «веса» делает работу «малышей» более комфортной. Таким образом, сформулированные в сентябрьской версии проекта предложения были очевидно противоречивыми и ошибочными, особенно если рассматривать их с точки зрения объявленных целей.

В декабре 2015 года появилась вторая версия ЦМР, которая вышла еще более эклектичной и опять вызвала неприятие экспертного сообщества. На этот раз недовольных стало даже больше, хотя причины зачастую были абсолютно различ-



ФАРИД ХУСАИНОВ,
к. э. н., доцент РОАТ МИИТ

ными. В итоге Минэкономразвития было поручено доработать проект.

Главные пороки: умеренность и... излишняя умеренность

Необходимо отметить, что из третьей версии документа наиболее одиозные положения, ранее вызывавшие негативную реакцию экспертного сообщества, были удалены. Например, исчезло упоминание о единой саморегулируемой организации (СРО) операторов. Теперь допускается существование нескольких СРО, хотя по-прежнему сохраняется требование об обязательном членстве в них. Исчезли пассажи о коэффициенте порожнего пробега и других эксплуатационных показателях, с помощью которых в предыдущих версиях обосновывались некоторые из предложений. То есть прошлые ошибки, лежавшие в плоскости квалификации, а не идеологии, были более-менее вычищены.

Еще одним условно-положительным моментом последней версии ЦМР является то, что в ней в очень осторожной манере предлагается – нет, не внедрять, но рассмотреть возможность осуществления пилотных проектов, которые в перспективе, на основании соответствующего анализа, позволят заняться дальнейшими реформами: разделением внутри РЖД услуг по перевозке и предоставлению инфраструктуры, формированием независимых перевозчиков, в том числе на одном участке или направлении, и т. д. Но все эти предложения прокра-

лись в документ на цыпочках, осторожно, и были спрятаны за различными оговорками. Вышло так, что общественность ждет отраслевой революции, а ей предлагается «Чижика съесть».

Таким образом, документ получился, с одной стороны, гораздо лучше первых версий, а с другой – все еще слишком умеренным и совсем не радикальным. А как мы знаем из истории, только радикальные инициативы, потеряв в процессе обсуждений и согласований половину радикализма, могут что-то изменить. Если документ с самого начала очень осторожен, то непонятно, что от него останется после обсуждений. Впрочем, среди экспертов гуляет и такая гипотеза: первые две версии специально были написаны в ультраконсервативном и заведомо неприемлемом ключе, чтобы на их фоне даже весьма умеренные предложения казались вполне реформаторскими.

Новое вино в старые мехи?

Несмотря на устранение некоторых наиболее спорных тезисов, в новом документе сохраняется многое из старого наследия. Например, для совершенствования сегмента оперирования предлагается недопущение формирования избыточного количества грузовых вагонов на железнодорожной инфраструктуре, а также дефицита парка на основе методики определения его эффективного размера. Казалось бы, сотрудники Минэкономразвития намного моложе экономистов советских времен, но эта характерная для экономической науки 1960–1970 гг. вера в научную методику, которая вместо настоящего рынка ответит на все вопросы, вновь правит бал в головах нынешних регуляторов. Любопытно, что еще несколько лет назад подобную точку зрения высказывали представители и РЖД, и отраслевой науки, но постепенно и те и другие от нее отказались, осознав, что регулирование парков не должно производиться в административно-командном духе. Тем не менее авторы из Минэкономразвития до сих пор пытаются положить ее в основание концепции ЦМР.

Важнейшую роль для выявления оптимального вагонного парка будет играть такой показатель, как цена владения ва-

гоном – совокупные расходы на содержание парка в расчете на один вагон в определенную единицу времени. Если какая-то часть парка компании-оператора поглощает средства на свое содержание больше, чем генерирует доходов, то это сигнал для собственника – либо радикально перестроить логистические схемы, то есть уменьшить платежи за порожние пробеги, либо списать те вагоны, которые чаще попадают в ТОР. Может случиться так, что цена отстоя окажется выше, чем генерируемый вагоном доход, и тут оператору стоит задуматься, какая часть парка является слабым звеном и кого нужно списать на берег в первую очередь. Именно такой экономический механизм, а не примитивные решения об административных ограничениях будет наилучшим для рынка.

Регулятор, глядя сверху, не может точно определить, какой парк и какого рода необходим, сколько нужно, например, химических цистерн, изотермических вагонов или транспортеров. Поэтому регуляторные решения всегда будут неудачными. Участники же рынка, наоборот, варьируя динамику спроса и предложения, могут гибко подстраиваться под потребности клиентов.

Более того, сама концепция профицита вагонов как некоторого абсолютного зла в целом неверна. Рыночная экономика – это экономика избытка, но это не значит, что он непременно хорош для всех. К примеру, профицит рабочей силы на рынке труда благоприятен для экономики, но плох для отдельных безработных. Однако именно избыток сигнализирует о том, что рынок работает нормально. Если, допустим, на нем присутствует 1,2 млн вагонов, а для погрузки требуется 1 млн, то только наличие «лишних» 200 тыс. ед. заставляет собственников конкурировать друг с другом, предлагая более высокий уровень сервиса и более низкий уровень цен. Если этот избыток исчезнет или окажется невелик, то настоящая конкуренция будет уничтожена, поскольку просто исчезнет смысл работать лучше конкурентов.

Из этой фундаментальной ошибки разработчиков документа – недоверия к рынку и желания наложить регуляторные ограничения на все – вытекает множество других ошибок, таких как формирование правил – «стимулирующих грузовладельцев к тому или иному поведению», «регулирующих количества вагонов», «ограничения на введение новых номеров вагонов» и пр. Таким образом, в основе документа лежит классическое интервенционистское представление о том, что не потребитель, а регулятор должен определять квалификацию участника рынка, структуру его издержек и инвестиций.

Частные перевозчики: бастарды железнодорожного рынка

Важным аспектом ЦМР является отношение к появлению частных перевозчиков, конкурирующих на одной инфраструктуре. В документе утверждается, что будут реализовываться пилотные проекты, которые допускают возможность одновременного функционирования нескольких перевозчиков на одном участке или направлении, в том числе на основании технологии собственных поездных формирований. Эта формулировка – огромный прогресс. При этом указывается, что вопрос разделения локальных перевозчиков, работающих «на маршруте», и перевозчиков, конкурирующих «за маршрут», требует некоторой проработки. Требование к перевозчику работать по публичному договору, на мой взгляд, ошибочно. Принцип свободы договора должен быть основополагающим в перевозочной деятельности, так же как и в операторской.

Вместе с тем необходимо обсудить механизмы защиты грузоотправителя от дискриминации его перевозчиком в том случае, если на каком-либо участке отсутствует конкуренция, а тот перевозчик, который работает 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 двухуровневой 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, то есть действующих в рамках публичного договора, и обычных, работа-

Рис. 1. Железнодорожные тарифы на перевозку грузов различных тарифных классов на расстояние 1,5 тыс. км, руб./т (включая НДС)



Источник: расчет по программе «Rail-Tarif», Прейскурант № 10-01

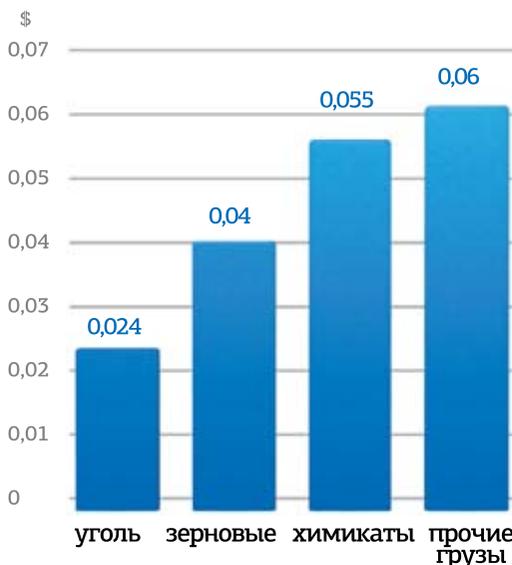
ющих по частным договорам. Перевозчик при этом может выбрать вид лицензии. Другой вариант может быть выстроен по аналогии с механизмом защиты от дискриминации, принятым в законодательстве США, когда грузоотправитель при некоторых (описанных в законе) условиях может обжаловать в определенной инстанции отказ от заключения договора или отдельные существенные условия договора. Какой из этих механизмов лучше, решит отраслевая дискуссия. Первый не-

С профессиональным праздником,
уважаемые коллеги!

**С ДНЕМ
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНИКА!**

РУССКАЯ ТРОЙКА®
www.rus-troyka.com

Рис. 2. Доходные ставки от перевозки различных грузов в США в 2013 г., \$ на тонно-милю



Источник: Transportation research board special report 318. Modernizing freight rail regulation - Washington, D.C., 2015

сет больше рисков для грузоотправителя, но способствует эффективной работе транспортного рынка в целом, а второй, наоборот, может оказаться более выгоден грузоотправителям, но нести высокие риски для участников рынка перевозок.

**Реформа тарифов:
ДВЕ ДОРОГИ К ОДНОМУ ОБРЫВУ**

Отдельный раздел ЦМР посвящен изменению тарифной системы. Как известно, тарифы для разных грузов не одинаковы (рис. 1), при этом фактически в РЖД существует перекрестное субсидирование перевозки деше-

вых товаров за счет дорогих. В модели предлагается пересмотреть масштабы кросс-субсидирования между разными тарифными классами с учетом себестоимости перевозок. Однако неясно, будет ли уменьшено это кросс-субсидирование или, наоборот, увеличено. В любом случае необходимо иметь в виду, что возможны два рода ошибок: опасна, с одной стороны, полная унификация тарифов (или сильное сближение тарифных классов), а с другой – слишком высокая степень перераспределения расходов на перевозку между отраслями. Железная дорога при этом может получить один и тот же негативный эффект – уход грузов. Только в одном случае это ударит по низкодоходным номенклатурам, а в другом – по высокодоходным.

Здесь необходимо избежать двух рисков. Прежде всего не нужно думать, что ценовая дискриминация (то есть установление разных тарифов на перевозку различных грузов при прочих равных условиях) – это некий феномен нынешней тарифной системы. Например, разброс тарифов для разных грузов в зависимости от их цены (такие тарифы называют адекватными) на российских дореволюционных дорогах мог быть и 4-кратным, кроме того, применялись и так называемые рефакционные (пониженные) ставки, так что фактический разброс был еще больше.

На железных дорогах США грузы перевозятся по различным тарифам. Публиковать их железнодорожные компании не обязаны, но косвенно уровень стоимости можно оценить через доходную ставку. Даже если посмотреть на укрупненные группы грузов и сравнить среднюю доходную ставку в долларах на

тонно-милю по углю, химикатам и прочим грузам (рис. 2), то можно увидеть, что тарифы на перевозку дорогих и дешевых грузов различаются в 2,5 раза. Но нужно иметь в виду, что ставка 0,06 для прочих грузов означает, что в этой группе показатели могут меняться, например, от 0,03 до 0,09, и тогда общий разброс увеличивается с 2,5 до 3,8 раза.

Таким образом, нет никаких резонных отказываться от ценовой дискриминации. Но нельзя впадать и в противоположную крайность: требовать льготных условий для отдельных грузов исходя из социальной значимости отрасли, поскольку в этом случае убытки будут возмещаться за счет грузоотправителей более дорогих товаров. Между тем именно на них чаще всего наблюдается высокоэластичный спрос, и в итоге они просто уйдут с железной дороги, оставив РЖД один на один с убыточными перевозками массовых дешевых грузов, от которых нельзя ни отказаться, ни получить достаточный доход.

Неподведенные итоги

В общем виде проекту Целевой модели рынка можно дать такую оценку: наиболее некавалифицированные предложения предыдущих версий из текста удалены, а некоторые полезные новации добавлены, но в целом текст представляет собой борьбу двух точек зрения. С одной стороны, появились очень осторожные и робкие реформаторские предложения, нацеленные на развитие конкуренции и повышение эффективности рынка грузовых железнодорожных перевозок и инфраструктурного комплекса. С другой стороны, интеллектуальным фундаментом документа остается недоверие к рыночным институтам и попытка возложить часть функций рынка на регуляторов. По большому счету именно это, а не отдельные технические детали является главным недостатком документа.

Фактически нынешняя редакция ЦМР позволяет пойти по любому пути. Можно начать бурные реформаторские действия, например, запустить институт частных перевозчиков, конкурирующих друг с другом и с РЖД, а можно продолжать блокирование растущей в отрасли конкуренции. Напомним, что базовой интенцией объявленной в 2001 году реформы было то, что грузоотправители смогут выбирать между услугами нескольких перевозчиков. За прошедшие 15 лет эта свобода выбора так и не появилась, за исключением сферы предоставления вагонов под погрузку. Произойдет ли теперь отмена «крепостного права» в железнодорожной отрасли? Исчерпывающего ответа на этот вопрос нынешний проект Целевой модели рынка не дает.

Уважаемые коллеги, партнеры!

Примите самые искренние поздравления с профессиональным праздником – **Днем железнодорожника!**

От всей души желаем вам масштабных производственных достижений, каждое из которых внесет свой вклад в развитие транспортной отрасли России! Неизменно крепкого здоровья, благополучия, успехов вам и вашим близким!

Коллектив ООО «Транснефть-Логистика»

