



# 6

---

## Реформа

### железных дорог:

Сборник материалов по повышению  
эффективности сектора железных дорог

## Глава 6:

### Функции государства

---

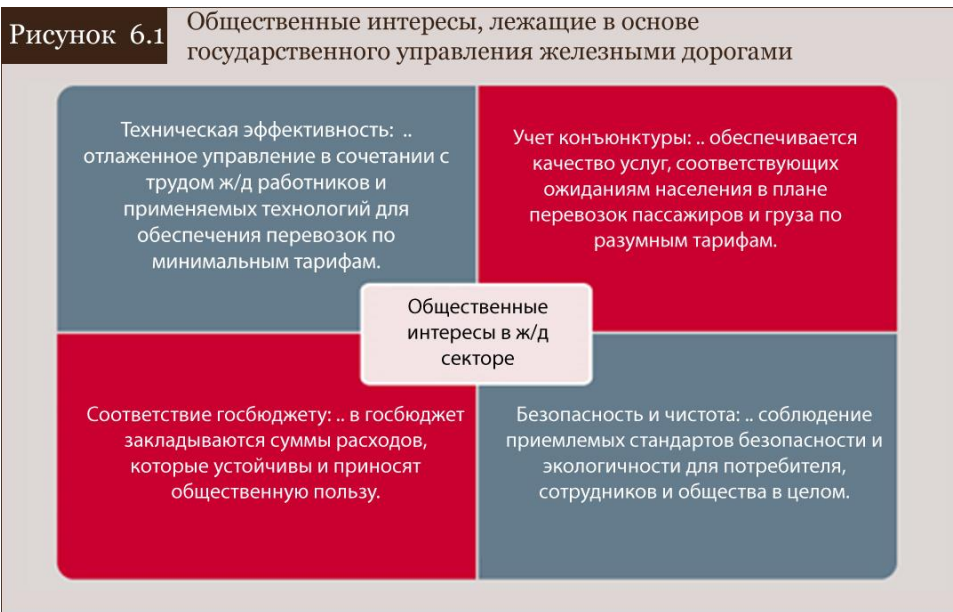
## 6 Функции государства

### 6.1 Государство, железные дороги и государственные интересы

В главах 6, 7 и 8 рассматриваются функции государства в секторе железных дорог. Осуществление этих функций в совокупности определяется как управление сектором в целях дифференциации с корпоративным управлением (т.е. управлением непосредственно в железнодорожных компаниях).

По сути, в данном сборнике пропагандируется концепция большего акцента на рыночные отношения и коммерциализацию в секторе железных дорог, и, поэтому может вызывать определенное удивление тот факт, почему столь значительное внимание уделяется роли государства. Однако, опыт показывает, что действия государства всегда являются определяющим и зачастую решающим фактором в содействии или, наоборот, сдерживании успешного развития железнодорожной отрасли. Управление сектором железных дорог влияет на то, кто может работать в секторе и на каких условиях участники будут конкурировать между собой, а также, наряду с многими другими факторами, на нормы безопасности и охраны окружающей среды и развитие инфраструктуры в долгосрочной перспективе. Все эти аспекты входят в категорию государственных интересов, и, соответственно, интересов правительства.

В чем заключаются государственные интересы в сфере железнодорожных перевозок? В данном сборнике государственные интересы определяются следующим образом: сектор железных дорог должен быть эффективным; уровень и качество услуг железных дорог должны соответствовать требованиям рынка и, при этом, быть доступными для населения в ценовом отношении; железнодорожные перевозки должны соответствовать национальным и, получающим все большее распространение, международным нормам безопасности и охраны окружающей среды (рисунок 6.1).



Семь основных функций, посредством которых правительства стран реализуют государственные интересы, представлены на рисунке 6.2.



Несмотря на то, что эти функции государства пересекаются, представляется целесообразным проанализировать их по отдельности, и не в последнюю очередь потому, что для успешного выполнения каждой из этих функций требуются соответствующие навыки и механизмы. Следующие разделы этой

главы посвящены рассмотрению каждой из этих функций. Более подробная информация представлена в других главах данного сборника.

## 6.2 Национальная транспортная стратегия

Сектор железных дорог попадает под действие общей государственной политики и мер в отношении транспортного сектора в целом. Транспортная стратегия содержит цели для всего сектора, а также единые принципы и приоритетные направления использования государственных ресурсов (что, в том числе, касается сектора железных дорог) для достижения целей этого сектора.

Во многих странах отсутствует отчетливая и документально оформленная национальная транспортная стратегия. Тем не менее, существует общая система, вне зависимости от того, является ли она стратегически последовательной, а суть и постоянство составляющих этой системы определяют перспективы ее участников.

Национальные транспортные стратегии разных стран могут различаться, но цели и принципы государственной транспортной политики внутри одной страны должны быть последовательными применительно к сектору в целом, то есть вне зависимости от вида транспорта. Аналогично в инструментах государственной политики следует минимизировать риск возникновения очевидного конфликта между перевозчиками, использующими разные виды транспорта. Однако достижение этого на практике может оказаться непростой задачей, поскольку политика государственных инвестиций в инфраструктуру, возмещение инфраструктурных затрат, налогообложения транспортного сектора, регламенты по охране окружающей среды и безопасности наряду с прочими аспектами разрабатываются различными группами специалистов, преследующих разные цели, в разных транспортных департаментах и на основе различных экономических принципов и механизмов.

В большинстве стран спрос на транспортные услуги в значительной степени определяется конъюнктурой рынка<sup>65</sup>, но предложение этих услуг во многом зависит от государственной политики финансирования государственной инфраструктуры. В большинстве стран за пределами Северной Америки, в том числе в развивающихся странах и Европе, грузовые и пассажирские перевозки осуществляются по сети государственных железных дорог, в то время как большинство автотранспортных грузоперевозок, автобусное сообщение и движение личных транспортных средств осуществляется по государственным автомобильным дорогам. Однако государственное финансирование на цели развития и обеспечение функционирования сети

---

<sup>65</sup> Это видно на примере таких стран, как Польша и Россия, где переход от экономики, управляемой централизованно, к рыночной после распада СССР привел к переходу значительных объемов как пассажирских, так и грузовых перевозок из сектора железных дорог в сектор автотранспорта. Данная тема разбирается в рамках анализа примеров реструктуризации Польских железных дорог (PKP) и ОАО "Российские железные дороги" (РЖД).

каждого вида транспорта (и других государственных сетей, таких как авиалинии или внутренние водные пути) не всегда увязано с общей национальной транспортной стратегией, основанной на оценках, охватывающих несколько видов транспорта. Аналогично, регулирование инфраструктуры и ценовая политика зачастую определяются независимо друг от друга. Оба фактора влияют на перспективы и потенциал секторов, в которых используются объекты инфраструктуры, финансируемые государством.

В большинстве стран правительства рассматривают дорожную систему в качестве "актива государственного значения", при этом государство отвечает за планирование и финансирование модернизации, расширения и содержания сети автомобильных дорог, за исключением небольшого количества платных дорог. Ответственность государства за сеть автомобильных дорог воспринимается как должное, и практически в каждой стране существуют национальные государственные органы, занимающиеся вопросами планирования, финансирования и управления дорожными сетями на постоянной основе. Полное возмещение затрат на государственные железнодорожные сети невозможно и не ожидается. Исключением являются магистральные линии.

Развитие железнодорожной инфраструктуры, напротив, в большинстве случаев воспринимается как внутренняя цель самого сектора, а не государственной политики. При этом существуют и достаточно значимые исключения, например, французская скоростная железная дорога (см. анализ примера компании SNCF Réseau). Государственное финансирование проектов, не относящихся к категории престижных, или инвестирование в них считается временным исключением из правила, чего можно избежать в случае, если железные дороги были реструктурированы или приватизированы. В действительности, на развитие национальных железных дорог выделяется значительный объем государственных средств, но подобное финансирование зачастую не носит системный характер и выделяется неохотно в суммах, размер которых устанавливаются произвольно и непредсказуемо. В результате подобного непредсказуемого притока средств финансовые директора многих государственных железнодорожных предприятий как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе с трудом пытаются найти баланс между функционированием системы финансирования дефицита, субсидированием тарифов, необходимостью исключения случаев превышения межремонтных интервалов и модернизацией железнодорожной сети. На деле, как показывает международный опыт, полное возмещение затрат на содержание объектов инфраструктуры напрямую за счет пользователей железных дорог в большинстве стран не представляется возможным. В особенности это касается новых железнодорожных линий<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Полное возмещение затрат включало бы общие суммы капитальных расходов на строительство, обновление или расширение инфраструктурных железнодорожных сетей. Даже в странах с относительно высокой интенсивностью движения доходы, получаемые от функционирования железнодорожных коридоров с высокой

Данный вопрос касается не только обеспечения паритета государственного финансирования. Дело скорее в экономической целесообразности государственных инвестиций в каждый вид транспорта в соответствии с общей транспортной политикой. Обеспечение рациональности и экономически оправданного баланса между различными видами транспорта возможно только за счет реализации национальной транспортной стратегии, устанавливающей единые цели политики и последовательные индикативные показатели эффективности планирования и оценки государственных инвестиций.

Аналогично, если в отношении различных видов транспорта действуют различные нормы безопасности и охраны окружающей среды<sup>67</sup> и иные регламенты, это может стать фактором, влияющим на эксплуатационные издержки данных видов транспорта, предопределяя, таким образом, выбор пользователей. Рекомендации ОЭСР от 2015 года<sup>68</sup> акцентируют внимание на важности недопущения использования отличных друг от друга стандартов или регламентов как косвенном факторе равномерного распределения объемов перевозок на разных видах транспорта.

Обеспечение последовательного подхода ко всем видам транспорта в национальной транспортной стратегии является непростой задачей. Методологии единого учета, распределения затрат и принципы расчета издержек должны быть разработаны и грамотно применены во избежание разночтений в ценовой политике различных видов транспорта.

Национальные транспортные стратегии должны содействовать определению принципов и методов политики в широком контексте. Сюда входит управление сектором, функции государства и частного сектора, степень конкуренции, меры, необходимые для обеспечения координации и интеграции между видами транспорта, характер регулирования и последовательные принципы ценообразования в зависимости от вида транспорта. Сюда также можно отнести учет стратегий борьбы с глобальным потеплением в рамках транспортной политики, обеспечение равенства для удовлетворения транспортных потребностей уязвимых групп населения и жителей отдаленных районов, применение методов разработки схем инфраструктур на основе территориального планирования, привлечение частного сектора для управления инфраструктурой и оказания услуг, а также применение единых стандартов безопасности. Таким образом, создание государством равных условий для всех видов транспорта является самой сложной задачей, но лучше пытаться решить эту задачу, пусть и с

---

интенсивностью перевозок, позволяют производить перекрестное субсидирование инфраструктурных расходов на менее загруженных участках железнодорожной сети.

<sup>67</sup> Регламенты включают лицензирование выхода на рынок, стандарты подготовки водителей и операторов, экологические нормы по транспортным средствам, предельные нормы нагрузки, часы работы, правила перевозки опасных грузов и т. д.

<sup>68</sup> OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition.

некоторыми недоработками, чем вообще не предпринимать никаких действий.

### 6.3 Структура сектора железных дорог

Второй функцией государства в секторе железных дорог является формирование или модификация структуры сектора посредством определения компаний, которые будут осуществлять железнодорожные перевозки, и стратегических условий, в которых они будут работать.

Правительство любой страны получает уже сложившуюся структуру сектора железных дорог и в большинстве случаев продолжает осуществлять управление им в неизменном виде либо потому, что считает оценку эффективности функционирования железных дорог адекватной, или же, ввиду убежденности, что сложности или политические риски могут перевесить предполагаемые выгоды. Опыт работы международных банков развития в этом секторе свидетельствует о том, что готовность страны к радикальной реформе возникает только в случае хронического ухудшения операционной эффективности железных дорог, угрозы возникновения финансового кризиса в секторе железных дорог, радикальных изменений политической идеологии или же сочетания перечисленных факторов<sup>69</sup>. Кроме того, как показывает опыт, условиями проведения реформ являются достаточный уровень общественной поддержки для нейтрализации потерь заинтересованных групп при реализации реформ, а также наличие профессиональных управленцев или консультантов, обладающих достаточной мотивацией и навыками для управления процессом реформ. Одновременное наличие всех этих факторов встречается достаточно редко, и поэтому радикальные структурные реформы национальных железных дорог являются относительно нечастой практикой. Тем не менее, за государством сохраняется ответственность за структуру железнодорожного сектора — поддержание слабеющей железнодорожной отрасли при ограниченности государственных средств по умолчанию является политическим решением.

Осознавая этот факт, правительства не могут избежать структурных решений. Это наиболее очевидно в тех странах, где оказание железнодорожных услуг обеспечивают государственные организации, но также характерно и для стран, в которых железные дороги являются преимущественно частными. Например, предложения о слиянии частных железных дорог США неизменно стимулируют проведение правительством исследования конкурентных рисков и потенциальных выгод таких слияний. Вне зависимости от того, является ли сектор частным или государственным, структура сектора должна позволять ему реагировать на воздействие рыночных факторов. Государство играет ключевую роль в управлении сектором, однако управление сектором или корпоративное управление не должно превращаться во всесторонний контроль работы каждой отдельно

---

<sup>69</sup> Примерами всевозможных сочетаний подобных "сигналов" служат анализы примеров Польских железных дорог, Samrail (Камерун) и Мексиканских железных дорог, приведенный в данном сборнике.

взятой организации. Акционированное железнодорожное предприятие, будь то государственное или частное учреждение, полностью являющееся государственной собственностью, находится под постоянным контролем правительства как единственного акционера. При этом всегда наблюдается естественное желание собственника усилить контроль для стимулирования достижения госпредприятиями целей, установленных в соответствии с принятой политикой<sup>70</sup>.

В предыдущей главе рассматривалась структура сектора, в том числе три ее основные составляющие: организация деятельности, конкуренция на рынке и делимость. Организация деятельности означает степень коммерциализации железных дорог, включая имеющийся или потенциальный масштаб собственности или участие частного сектора. Конкуренция на рынке означает степень конкурентоспособности железной дороги в оказании транспортных услуг за счет конкуренции на рынке или за рынок. Делимость подразумевает, в какой степени изначальная монолитная структура железнодорожной индустрии может быть разделена на подвиды хозяйственной деятельности с децентрализованным управлением. Стратегическая суть и значимость этих факторов и альтернатив подробно обсуждается в Главе 5.

## 6.4 Закупка транспортных услуг

Правительства большинства стран принимают меры, влияющие на услуги по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом и на тарифы на эти услуги. Это делается ввиду целого ряда причин.

Если транспортная политика направлена на обеспечение равенства, базовые транспортные услуги считаются аналогичными медицинским и образовательным услугам, т. е. услугами, доступность которых государство должно обеспечить всем гражданам, в том числе уязвимым и малообеспеченным категориям населения и жителям отдаленных районов. Если задачей экологически ориентированной транспортной политики является стимулирование использования железных дорог, субсидирование услуг и цен на эти услуги делает железную дорогу привлекательной альтернативой поездкам на личном автомобиле. Если в основу политики положены принципы экономической теории благосостояния, такая политика может быть направлена на взимание только предельных издержек за использование услуг; при этом оплату фиксированных затрат на инфраструктуру берет на себя государство.

Бюджетная поддержка услуг по перевозкам пассажиров является распространенным и легитимным выбором государственной политики. При этом, однако, бюджетная поддержка не должна подразумевать оплату в любом случае, какими бы ни были потери. Результатом неустойчивого значительного субсидирования пассажирских перевозок железной дорогой, усугубляемого политическим давлением в целях недопущения повышения

---

<sup>70</sup> Более подробно данная тема рассматривается далее в Главе 10.



тарифов, становятся долговременная нестабильность финансирования, недостаточный объем инвестиций и ненадежные услуги низкого качества. Вместо этого, бюджетная поддержка должна иметь точную адресную направленность с охватом тех, кому она предназначена. Операторы должны иметь стимул для повышения эффективности работы и доходности. Процесс составления бюджета должен быть открытым и прозрачным: это обеспечит долговременную доступность и очевидность политического выбора для заинтересованных сторон.

Центральные или местные власти могут обеспечить достижение этих задач посредством покупки железнодорожных услуг в рамках механизмов заключения контрактов, таких как обязательства по оказанию государственных услуг или контракты на оказание услуг по перевозке пассажиров. Описание подобных механизмов приведено в Главе 8, где также обсуждаются возможности организации конкурсных торгов для присуждения данных контрактов в целях обеспечения наилучшей отдачи от государственных ресурсов за счет конкуренции.

Несмотря на то, что модели покупки услуг в наибольшей степени актуальны для железнодорожных пассажирских перевозок, существует также ряд вводимых государством обязательств применительно к определенным видам грузоперевозок, таким как доставка гуманитарных грузов в районы стихийных бедствий или транспортировка ресурсов экстренной помощи, военных ресурсов или гражданских лиц в рамках реагирования на экстренные ситуации (к примеру, землетрясения или наводнения). Однако, правительства, владеющие акциями горнодобывающих предприятий, нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих компаний, металлургических или аналогичных предприятий иногда вынуждают руководителей компаний, занимающихся железнодорожными грузоперевозками, искусственно поддерживать низкие тарифы в пользу так называемых "стратегических" отраслей.<sup>71</sup> По причине того, что подобный вид интервенций сложно обосновать при помощи экономических аргументов, в данном сборнике рекомендуется их избегать.

## 6.5 Регулирование отрасли

Четвертой функцией государства в секторе железных дорог является создание регулирующих систем для защиты или продвижения государственных интересов. Правительство разрабатывает регуляторные механизмы, осуществляет некоторые регуляторные функции и делегирует остальные функции специальным административным органам.

В данном Сборнике рассматриваются такие области регулирования, как экономическое регулирование, нормы безопасности, охрана окружающей среды и технические регламенты (Рисунок 6.3). Регуляторные системы

---

<sup>71</sup> В данном контексте термин "стратегических" может относиться не только к отраслям, в которых наблюдается большее политическое давление, чем в секторе железнодорожных грузоперевозок.

должны быть разработаны таким образом, чтобы соответствовать политике и структуре сектора. Например, в случае высокой конкуренции между железной дорогой и другими видами транспорта или между железнодорожными компаниями, экономическое регулирование может иметь минимальную эффективность или быть ориентировано исключительно на поддержание конкуренции. Особенно это касается железнодорожных компаний, обладающих естественной монополией или почти монополией. Аналогично этому, для предоставления конкурирующим потребителям права доступа к объектам инфраструктуры необходимо создание национальной системы, регулирующей вопросы доступа к инфраструктуре.

Любая регуляторная система должна в идеале отвечать следующим требованиям: регулятор должен быть независим от регулируемых им организаций и/или регулируемых им соглашений; процесс рассмотрения должен быть открытым и прозрачным; регуляторы должны нести ответственность за свои решения; принципы регулирования должны быть изложены в четкой форме и последовательно применяться. Регуляторные модели, отвечающие этим принципам, обсуждаются в Главе 9.

**Рисунок 6.3** Основные области регулирования

|                 |  |
|-----------------|--|
| 1. Экономика    | Может включать в себя освоение отрасли, стандарты обслуживания и формирование тарифов на ж/д перевозки и/или доступ к инфраструктуре.                |
| 2. Безопасность | Включает в себя порядок обеспечения безопасности пассажиров, работников и общества, соблюдение нормативов и расследование инцидентов                 |
| 3. Экология     | Включает в себя влияние ж/д транспорта на население в районе прокладки ж/д коридоров, влияние в более широком смысле, например, выбросов углерода.   |
| 4. Техника      | Включает в себя технические нормы и стандарты для обеспечения целостности, безопасности и экологичности ж/д инфраструктуры и сети поставщиков услуг. |

## 6.6 Межгосударственные соглашения и договоры в сфере железных дорог

Пятой функцией государства является содействие международной интеграции железных дорог, важность которого для железнодорожной отрасли во многих регионах растет. Большинство железнодорожных сетей располагается в пределах границ стран, в которых они находятся в собственности и управлении, что создает множественные барьеры для их нормального функционирования, особенно при грузоперевозках<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> В Южной и Восточной Африке развитие инфраструктуры предшествовало установлению границ государств. Железные дороги с капской колеей, объединяющие Южную Африку, Намибию, Ботсвану, Зимбабве, Замбию и медный пояс в ДРК, были спроектированы как отдельная система с частным финансированием, находящаяся в частной собственности. Позднее данная система

Подобная ситуация могла быть приемлемой до глобализации, однако на сегодняшний день, ввиду высокой рентабельности на больших расстояниях, международные перевозки представляют собой крупный, стремительно растущий и потенциально прибыльный рынок для железных дорог. Политика, ориентированная преимущественно на внутренний рынок, является сдерживающим фактором для развития международных железнодорожных коридоров, создавая следующие проблемы:

- **Отсутствие организованного транзита:** Не всегда производится активное управление международными транзитными железнодорожными грузоперевозками для обеспечения специальных путей для поездов по принципу "пункт отправления — пункт назначения". Вместо этого, некоторые национальные железные дороги просто направляют поезда от границы к границе в соответствии с собственными методами работы. После прохождения пограничного контроля, составы направляются на свободные пути. Таким образом, непредсказуемость времени прохождения пограничного контроля создает непредсказуемость распределения составов по железнодорожным путям. До реализации инициатив Европейского союза в 1991 году с данной проблемой, как правило, сталкивались в Восточной Европе. Это остается актуальной проблемой функционирования существующей узкоколейной железной дороги, связывающей Кению и Уганду, и разработки новой железнодорожной сети со стандартной колеей в Восточной Африке<sup>73</sup>. Кроме того, поезда международного сообщения не всегда имеют приоритетность в выделении путей и локомотивов, а также в плане ремонта или управления. Задержки на границе возникают в отдаленных районах в неудобное время, и местные должностные лица, ответственные за принятие решений, могут отдавать приоритет составам внутреннего, а не международного сообщения.
- **Ненужный или несоответствующий контроль поездов:** Принимающие железные дороги осуществляют механический контроль поездов, при этом вагоны в неудовлетворительном состоянии, которые могут создать угрозу безопасности или потребовать ремонта, не пропускаются. Если вагон не пропускается, он должен быть отцеплен, и состав должен быть переформирован, что становится причиной задержки. Однако, поскольку различные государственные стандарты

---

была реструктуризована, чтобы соответствовать государственным границам. Железные дороги с метровой колеей в Танзании, Кении и Уганде строились постепенно в начале 20-го века, однако функционировали они в качестве интегрированной инфраструктуры с 1948 до 1977 гг., когда Восточноафриканское сообщество (ЕАС) распалось. На сегодняшний день сеть функционирует в качестве трех отдельных государственных систем.

<sup>73</sup> Строительство железнодорожной сети, соединяющей порт Момбаса (Кения) и Найроби, по состоянию на начало 2017 года было практически завершено, а начало коммерческой эксплуатации запланировано на 2017 год. Также планируется расширение сети до границы Кении и Уганды, а затем до Кампала. Активно обсуждается вероятное расширение железнодорожной сети до Южного Судана, ДРК и Руанды. Восточноафриканское сообщество оказывает содействие развитию межнациональных схем, позволяющих стандартизировать технические и нормативные стандарты.

контроля могут не совпадать, вагон, пропущенный одной страной, может быть забракован в другой стране.

- **Смена локомотивов и бригад:** Смена локомотивов и машинистов может осуществляться на каждой границе, что не занимает много времени, если полностью укомплектованные локомотивы готовы и ожидают смены в депо. Однако это происходит не всегда, особенно по причине непредсказуемости графика. Например, внутренний состав, доставляющий локомотивы для международного поезда, может прибыть с опозданием, или же местный диспетчер может предоставить локомотивы ожидающему поезду внутреннего сообщения, если международный состав опаздывает. При формировании нового состава, целостность тормозных механизмов должна быть проверена, что также создает задержки.
- **Скопление составов и очередность:** Значительные различия во времени прохождения пограничного контроля в сочетании с неизбежными нарушениями графика движения составов могут привести к скоплению поездов и более продолжительному ожиданию на границе в связи с процедурой оформления. Эти проблемы влекут за собой друг друга. Непредсказуемость времени прохождения пограничного контроля сама по себе является основной причиной нарушения графика движения.
- **Информирование:** Иногда декларация вагонов и поездов не отправляется на границу заблаговременно, а прибывает вместе с составом, что не позволяет таможенным органам или другим пограничным службам оперативно провести процедуру оформления.
- **Процедуры таможенного и пограничного контроля:** Данные процедуры также непредсказуемы ввиду различий в порядке функционирования железных дорог, а также по причине проведения собственных процедур таможенных и пограничных служб. Помимо прочего, задержки на границе усугубляются в случае скопления составов. В случае, если сотрудники таможни настаивают на проведении полного досмотра вагона грузового поезда, перед железнодорожной компанией предстает непростой выбор: либо отцеплять вагон и предоставлять составу проезд, или же задерживать весь состав на время проведения досмотра. Отцепление обеспечивает возможность прохождения состава, при этом груз в отцепленном вагоне будет доставлен со значительным опозданием. В особенности это касается случаев, когда составы отправляются с максимальной или почти максимальной длиной и сцепной массой.

Таким образом, "плавные" международные железнодорожные коридоры для грузоперевозок требуют выверенных и скоординированных политических и управленческих мер, принимаемых на трансграничном уровне. Сюда относится не только работа таможенных служб и проведение санитарной и

фитосанитарной инспекции, но и работы остальных государственных организаций на границах, пересекаемых железнодорожными коридорами<sup>74</sup>.

В больших странах, таких как Китай, Индия, Россия или США, соотношение международных и внутренних транспортных потоков является относительно низким. Однако в регионах с меньшим количеством граничащих сетей национальных железных дорог, особенно с расширяющимся Европейским союзом, странами бывшего СССР и южной части Африки, развитие действенных международных железнодорожных коридоров имеет важнейшее значение для функционирования системы транснационального железнодорожного сообщения, которое могло бы составить конкуренцию большегрузным транспортным средствам. На международном взаимодействии отрицательно сказывается стремление каждого железнодорожного оператора получить максимальную прибыль от транзитных перевозок или движения поездов прямого сообщения. Именно поэтому межгосударственные соглашения имеют решающее значение для обеспечения целостных механизмов сотрудничества в управлении работой железных дорог, упорядочения национальных процедур пограничного контроля и минимизации различных непредсказуемых задержек, являющихся привычными на многих международных железнодорожных границах.

Политические и управленческие границы могут усилить действие фактора технологических границ. Например, на сегодняшний день в состав Европейской сети железных дорог входят традиционные национальные системы с различными техническими стандартами: четыре основных вида колеи, восемь основных систем сигнализации плюс двенадцать дополнительных, шесть основных систем электрификации, различия в погрузочных габаритах, высоте пантографа, максимальной нагрузке на ось; левое или правое направление хода, системы безопасности и т. д. Подобные технические различия затрудняют движение составов через границы, что не позволяет поставщикам оборудования добиться экономии за счет роста масштабов производства. В других регионах, например, в странах Африки к югу от Сахары и в Юго-Восточной Азии, разрабатываются инициативы по созданию региональных сетей. В подобных регионах могут отмечаться схожие проблемы интеграции сетей и услуг по причине отсутствия предварительных соглашений относительно единообразия технических стандартов. Во всех регионах участие государства в развитии

---

<sup>74</sup> В Восточной Африке, к примеру, по инициативе глав государств были созданы две железнодорожные организации, перед которыми стояла цель повышения пропускной способности в Северном коридоре. Управление по координации транзитных перевозок и транспортировки по Северному коридору (НСТТСА), члены которой представляют такие страны, как Кения, Уганда, Бурунди, Руанда, ДРК и Южный Судан, является многонациональной организацией, непрерывно контролирующей работу железнодорожной инфраструктуры и определяющей наличие технических неполадок, ограничивающих движение внутри коридора, в то время как в рамках саммита, посвященный реализации проекта интеграции Северного коридора (NCIP), члены которого представляют такие страны, как Кения, Уганда, Руанда и Южный Судан, регулярно проводятся заседания на самом высоком политическом уровне для установления краткосрочных целевых показателей эффективности и мониторинга достижения данных целей.

инфраструктуры на международном уровне имеет важнейшее значение для обеспечения работы международных механизмов, стимулирующих руководства национальных железных дорог и пограничных ведомств на поиск необходимых решений, позволяющих международным железнодорожным коридорам успешно конкурировать с другими видами транспорта.

Сопутствующей проблемой является несогласованное формирование цен на грузоперевозки или пользование железными дорогами в трансграничном контексте. Без основополагающих политических договоренностей, исходя из собственных финансовых соображений, существует риск того, что каждая железная дорога будет стремиться получить максимальную часть от общего объема поступлений от перевозок, что в свою очередь снизит транзитную ставку и ухудшит перспективы формирования общих транспортных потоков.

## 6.7 Административный аппарат

Шестой функцией государства является формирование и обеспечение функционирования государственного аппарата для осуществления всех вышеперечисленных функций. Государственный аппарат должен соответствовать принятой структуре сектора, которая может различаться в зависимости от страны. Некоторыми параметрами являются: (i) распределение полномочий между министерствами; (ii) делегирование принятия решений от центрального правительства местным властям; (iii) предпочтительность структур по типу департаментов или агентств; и (iv) предпочтительность функционального распределения по одному или нескольким видам транспорта в рамках министерства.

Основным требованием является недопущение конфликта интересов посредством разграничения отраслевой политики и регуляторных функций и коммерческой деятельности. Когда функции по определению политики или регуляторные и консультационные функции и оперативное управление государственной железной дороги сосредоточены в одной организации, организации, управляющие государственной железной дорогой, могут убедить себя в том, что интересы государственной железной дороги совпадают с их пониманием государственных интересов в железнодорожном секторе. Таким образом, важным фактором преобразования государственного железнодорожного предприятия в коммерчески ориентированное предприятие является создание независимого регулирующего органа на смену "самоуправлению".

Одновременная разработка политики в сфере железных дорог, регулирование и корпоративный надзор за функционированием железных дорог затрудняет следование положениям политики, таким как усиление конкуренции, поскольку это повышает риск ухудшения текущего финансового положения сектора железных дорог. Могут также возникнуть сложности с привлечением частного финансирования для железнодорожных проектов, поскольку у потенциальных инвесторов нового железнодорожного предприятия может сложиться мнение, что партнерство

с государством означает передачу одной заинтересованной стороне, то есть самому государству, права предоставления доступа на игровое поле, определения правил игры и выбора судей. Наконец, инициатива урегулирования вопросов безопасности и охраны окружающей среды, защищающих интересы государства, как показано на рисунке 6.1, с низкой долей вероятности будет исходить от руководителей организаций, работа которых подпадает под регламент, который может выступать препятствием для коммерческой эффективности сектора железных дорог.

После разграничения функций политики и регулирования в секторе железных дорог и функций коммерческого управления, правительство должно определить принципы наиболее эффективного формирования государственных предприятий для осуществления данных функций. Возможные варианты рассматриваются в Главе 7. Вопросы "корпоративного управления" железнодорожными организациями, которые являются неотъемлемыми составляющими роли и функционирования самих железных дорог, нежели правительства, рассматриваются в Главе 10 данного Сборника.

## 6.8 Собственность

Последней функцией государства является владение сетью железных дорог (а во многих случаях и управление ее работой) в пределах границ страны, о чем уже упоминалось ранее в разделе 6.3. В целом, государство как собственник должно соблюдать следующие правила:

- (i) результаты управления государственными железными дорогами должны представляться в форме отчетов и быть максимально прозрачными;
- (ii) должна быть установлена четкая и унифицированная политика собственности;
- (iii) любые действия должны предприниматься осознанно и активно; а также
- (iv) всегда должны ставиться четкие задачи в порядке приоритета.

Дополнительные материалы о роли государства как собственника железных дорог приведены в главе 7.