



9

Реформа

железных дорог:

Сборник материалов по повышению
эффективности сектора железных дорог

Глава 9:

Формирование регуляторных
механизмов

9 Формирование регуляторных механизмов

9.1 Введение

Для сектора железных дорог всегда было характерно значительное участие государственного сектора. Во многих странах железные дороги находятся в собственности и оперативном управлении государственного сектора. Однако, как государственные, так и частные железные дороги, как правило, попадают под действие определенных форм государственного контроля, таких как контроль цен, определение условий начала и прекращения деятельности (обязательства по обеспечению открытости железнодорожных линий и сообщения), структура финансирования, методы бухгалтерского учета, вертикальные отношения, такие как отношения между эксплуатацией объектов инфраструктуры и организацией движения поездов и правила функционирования.⁸⁵

За последние 30 лет все больше экспертов подвергают сомнению целесообразность избыточного бремени экономического регулирования. Регуляторные механизмы, которые когда-то защищали естественные монополии, в некоторых странах заменяются регламентами, открывающими доступ к инфраструктуре третьим сторонам. Эти противоположные тенденции наиболее очевидны в странах ЕС, где либерализация железнодорожного сектора сопровождается масштабным регулированием с целью формирования недискриминационного рынка.

В принципе, наилучшим регулятором является рынок. Это означает, что экономическое регулирование должно применяться *только* для исправления несостоятельности рынка, например, в случае отсутствия конкуренции. Регулирование должно использоваться с осторожностью, поскольку оно может повлечь нежелательные последствия для тех, кого оно призвано защищать. К примеру, во многих странах регулируемые цены устанавливаются на уровне ниже себестоимости. В краткосрочной перспективе, как представляется, это отвечает интересам потребителей, но в долгосрочной перспективе состояние активов и услуг железной дороги будет ухудшаться, поскольку цены, установленные ниже уровня возмещения затрат, не будут способствовать или даже не позволят железнодорожным компаниям осуществлять долговременные инвестиции, что может даже привести к банкротству. Таким образом, регулирование, которое работает против долговременной финансовой устойчивости железных дорог, в конечном итоге, ударит по потребителям.

Реформа железных дорог может предусматривать изменения в структуре собственности или управлении железными дорогами, институциональных и

⁸⁵ I. Kessides and R Willig, *Restructuring regulation of the rail industry in the public interest*, Policy Research Working Paper, (World Bank, 1995).

В принципе, наилучшим регулятором является рынок

организационных схемах и системах управления. Эти изменения могут потребовать корректировок форм экономического регулирования. Например, предоставление доступа третьей стороне делает необходимым регулирование поведения организаций, обеспечивающих инфраструктуру. Экономическое регулирование может также включать сложную задачу поддержания и развития конкуренции в секторе.

Хотя данная глава посвящена, главным образом, экономическому регулированию, в ней также обсуждаются вопросы регулирования в области безопасности железных дорог, охраны окружающей среды и гармонизации технических стандартов.⁸⁶

В данной главе также рассматриваются институциональные и организационные аспекты регулирования. Во многих странах регуляторные функции министерства, отвечающего за транспортный сектор, передаются агентству, независимому от правительства. Впоследствии регулирование выводится из компетенции правительства, которое сохраняет за собой административный надзор, а также функции разработчика политики, собственника и финансирующей структуры. В странах, в которых пока отсутствует независимое регулирование, могут потребоваться другие решения, по крайней мере в краткосрочной перспективе, пока не будут устранены препятствующие факторы.

9.2 Государственные интересы

Регуляторные меры необходимы в том случае, если государственные интересы существенно отличаются от коммерческих интересов провайдеров услуг, как правило, частных компаний. Таковую ситуацию часто называют «несостоятельностью рынка».

Государственные интересы нарушаются, если рынок не в состоянии обеспечить выполнение целей государства, таких как национальная безопасность, национальное единство или цели социальной политики. В такой ситуации именно правительство должно определить, какие требования следует предъявлять к железной дороге, и финансировать соответствующие затраты на их выполнение. Фактически, речь идет об обязательствах государственного сектора. Администрирование обязательств государственного сектора *является* формой регулирования, но поскольку этот вопрос обсуждался в Главе 8, в данной главе он повторно не рассматривается. Вместо этого, основное внимание будет уделено проблеме монопольного положения железных дорог и развития конкуренции, регламентам по технике безопасности и охране окружающей среды и разработке технических стандартов.

⁸⁶ Различная информация по вопросам регулирования, а также глоссарий на шести языках, представлены на сайте <http://www.regulationbodyofknowledge.org/>

В следующих разделах обсуждаются аспекты государственных интересов, которые должны учитываться при разработке регуляторных систем в секторе железных дорог.

9.2.1 Экономические аспекты

Большинство форм экономического регулирования в секторе железных дорог направлено на решение двух проблем: (i) монополия, в частности естественная монополия; и (ii) управление границей раздела в секторе, обычно в точке разделения между естественной монополией и остальной частью сектора.

Монополия

Наиболее распространенной формой несостоятельности рынка в секторе железных дорог является монопольное положение. Железнодорожные компании могут доминировать на определенных рынках и обычно являются естественной монополией, по крайней мере в части инфраструктуры.⁸⁷ В секторе железных дорог редко имеется возможность конкуренции в обеспечении инфраструктуры ввиду экономии плотности, требуемой для поддержания бизнеса, поскольку средние затраты снижаются по мере увеличения объемов коридора (см. Главу 3). Также, в случае слабой конкуренции между видами транспорта и конкуренции между самими железнодорожными компаниями может потребоваться регулирование для защиты конечного пользователя и, возможно, для обеспечения равного доступа всех конкурентов или потенциальных конкурентов к объектам, находящимся в собственности теперешних компаний. Экономическое регулирование должно быть построено таким образом, чтобы в максимальной возможной степени воспроизвести конкурентную среду.

⁸⁷ Естественная монополия представляет собой корпорацию, средние издержки которой снижаются вместе с объемом выпуска продукции.

Рисунок 9.1 Варианты решения проблемы монополии в инфраструктуре



Когда существует монополия, цены и качество услуг могут определяться несколькими способами.⁸⁸ В работе Gomez-Ibanez предлагается набор вариантов по всему спектру (Рисунок 9.1), начиная от полной зависимости от рынка и до предоставления услуг государственными организациями.⁸⁹ На одном крайнем конце спектра (предельная зависимость от рынка) пользователи заключают контракты напрямую с провайдером услуг, занимающим монопольное положение. Следующим вариантом являются концессионные контракты, которые, как и контракты с частными компаниями, предусматривают возможность урегулирования споров в судебном порядке, но они более подходят для железных дорог, имеющих много клиентов. Далее по спектру показана ситуация, когда правительство создает специальное ведомство для осуществления дискреционного регулирования, включая полномочия по установлению цен и стандартов услуг. Регулятор функционирует в рамках четких и прозрачных механизмов, которые установлены в законодательстве, но являются достаточно широкими, предоставляя регулятору значительные дискреционные полномочия. На другом крайнем конце спектра (политика) представлены варианты, предусматривающие участие государственных предприятий.

⁸⁸ Основной монопольной составляющей железной дороги является инфраструктура. Это относится как к вертикально интегрированным, так и вертикально разделенным железным дорогам. Вертикальное разделение уменьшает масштаб естественной монополии, поскольку железнодорожные компании лишены выбора, тогда как у конечных пользователей такой выбор иногда имеется.

⁸⁹ J. A. Gomez-Ibanez, *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*, (Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2003).

На практике эти варианты оказываются более сложными. Дискреционное регулирование может сочетаться с концессионными контрактами (как обсуждается в следующих разделах) и участием государственных предприятий. Например, в Европе многие государственные провайдеры инфраструктуры попадают под действие дискреционного регулирования вне зависимости от того, входят ли они в состав холдинговых компаний или же являются полностью независимыми от любого оператора. Например, в очень редких случаях государственные провайдеры инфраструктуры, полностью зависят от частного рынка в плане привлечения капитала.

Управление взаимодействием в реформируемом секторе

Если третья сторона имеет доступ к инфраструктуре, регулирование необходимо для обеспечения равного доступа среди железнодорожных предприятий, заинтересованных в использовании объектов инфраструктуры, в частности, чтобы правила доступа и оплата не носили дискриминационный характер.

В случае наличия доступа третьей стороны без вертикального разделения инфраструктуры и операций, необходимо особенно сильное регулирование с тем, чтобы вертикально интегрированная железная дорога не дискриминировала новые компании.

Поскольку вертикальное разделение лишает поставщика инфраструктуры прямого контакта с пользователями, может понадобиться регулирование для того, чтобы инвестиции, осуществляемые провайдером инфраструктуры, отражали потребности пользователей и государства. При вертикальном разделении должна быть также налажена четкая координация между объектами инфраструктуры и эксплуатацией поездов, и в такой ситуации регулирование может сыграть свою роль.

9.2.2 Безопасность и охрана окружающей среды

Поскольку железная дорога, как правило, не несет все издержки, связанные с авариями или нанесением ущерба окружающей среде, регулирование требуется для того, чтобы обеспечить защиту населения и работников и охрану окружающей среды, равно как и в других отраслях экономики. В противном случае, железнодорожные компании могут игнорировать вопросы безопасности и экологии, либо руководствуясь чисто коммерческими интересами, либо просто ввиду отсутствия знаний или компетенции в этих областях.

9.2.3 Необходимость единых технических стандартов

У железных дорог есть стимулы для разработки и согласования единых технических стандартов, поскольку это обеспечивает возможность взаимодействия железнодорожных систем. Даже те железные дороги, которые не соединены с другими железными дорогами, заинтересованы в разработке единых технических стандартов для того, чтобы пользоваться преимуществами экономии масштаба. В результате, разработку стандартов

осуществляет Международный союз железных дорог (UIC), Ассоциация американских железных дорог (AAR), Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД)⁹⁰ и другие.

Несмотря на это, у индивидуальных железнодорожных компаний может отсутствовать мотивация для разработки и применения единых технических стандартов; поэтому, именно регулирование может обеспечить внедрение и соблюдение стандартов.

Для обеспечения государственных интересов, при разработке регламентов для сектора железных дорог следует принимать во внимание конкурентоспособность

9.2.4 Последствия для конкурирующих видов транспорта

Конкурирующие виды транспорта, в частности автомобильный транспорт, обычно несут гораздо более высокие затраты на обеспечение безопасности и соблюдение природоохранных норм, чем железная дорога. Регламенты для железных дорог не должны быть настолько жесткими, чтобы ослаблять их конкурентоспособность, поскольку это будет стимулировать выбор в пользу других видов транспорта, что приведет к общему ухудшению показателей безопасности и охраны окружающей среды в транспортном секторе в целом. Поэтому, для обеспечения государственных интересов, при разработке регламентов для сектора железных дорог следует принимать во внимание конкурентоспособность.

9.3 Формы регулирования

9.3.1 Взаимосвязь между формами регулирования

Различные формы регулирования взаимосвязаны. Требования по обеспечению безопасности и охране окружающей среды влияют на технические стандарты, и все они определяют требования к экономическому регулированию, поскольку оказывают влияние на конкуренцию в секторе железнодорожных перевозок и коммерческие аспекты функционирования железных дорог. Конкуренция может также влиять на реализацию регламентов по обеспечению безопасности, охране окружающей среды и технических требований. Например, в странах ЕС результатом внедрения системы открытого доступа стали требования к каждой стране о создании национального ведомства по вопросам безопасности и расследованию аварий (Резолюция Европарламента и Совета Европы, 2004 год), а также технические требования по совместимости железнодорожных систем.

9.3.2 Экономическое регулирование

Регулирование и структура - международный опыт

При разработке регламентов должна учитываться структура сектора, поскольку это определяет, что необходимо регулировать, а именно точки разделения в секторе железных дорог, такие как обеспечение справедливой

⁹⁰ Для стран Восточной Европы, бывшего Советского Союза, Китая, Северной Кореи, Монголии и Вьетнама.

конкуренции среди операторов и адекватный уровень платы за доступ или цен для конечных пользователей услуг.

На примере международного опыта можно проследить взаимосвязь между структурой и регулированием. В большинстве стран мира железные дороги вертикально интегрированы, и во многих случаях отсутствует автоматическое требование предоставления третьей стороне доступа к сетям других операторов. В США (см. Вставку 9.1), где функционируют конкурирующие вертикально интегрированные железные дороги, допускается незначительное регулирование цен для конечных пользователей. Такой подход может быть использован в России, Китае и Индии, которые являются достаточно большими странами для конкуренции вертикально интегрированных железных дорог. Однако, в небольших странах конкурирующие вертикально интегрированные железные дороги были бы неэкономичным решением. Формирование конкуренции в пределах небольшой железнодорожной системы потребует доступа третьей стороны, что создает необходимость более скрупулезного регулирования, чем в США.

Вставка 9.1 Регулирование вертикально интегрированных железных дорог в США

Опыт США по сокращению регулирования является наглядным примером эффективности незначительных корректировок, особенно при наличии конкурирующих вертикально интегрированных железных дорог. Вертикально интегрированные железнодорожные грузоперевозки конкурируют на большинстве рынков с автомобильным транспортом и, на некоторых рынках, с параллельными железнодорожными линиями.

Большинство железных дорог США находятся в частной собственности, и в течение многих лет скрупулезно контролировались Межрегиональной торговой комиссией. Железные дороги не имели права закрытия линий или слияния, и их тарифы и иные аспекты деятельности строго регулировались. Контрактные (договорные) ставки с грузоперевозчиками не допускались; действовали только единые тарифы на перевозки.

Эти ограничения препятствовали развитию деловой инициативы и привели к формированию железнодорожных компаний, подобных организациям государственного сектора. Результатом стали низкие или даже отрицательные финансовые поступления, и, как следствие, отсутствие инвестиций. В конечном итоге, это привело к банкротству нескольких железных дорог (20% отрасли) в 1970-х годах.

В 1980 году регуляторный режим был изменен в целях обеспечения лучшего баланса между финансовой жизнеспособностью железных дорог и интересами грузоотправителей. Новый подход строится на конкуренции между железными и автомобильными дорогами в целях «регулируемого» рынка. Железным дорогам разрешено проводить переговоры по ценам и услугам с клиентами. Регуляторное агентство

вмешивается исключительно в ценообразование и только в ответ на жалобы и если соотношение доходов и переменных издержек транспортных потоков превышает 180%. Регулятор также осуществляет надзор за слияниями с целью сохранения конкуренции.

С 1980 года все показатели функционирования железных дорог неизменно улучшались; финансовые поступления являются адекватными, но не чрезмерными. Средние тарифы на железнодорожные перевозки снизились на 55%, объем транспортных потоков практически удвоился, и железные дороги реинвестировали свыше 460 миллиардов долларов в развитие систем.

Как правило, в бывших странах с плановой экономикой имеются вертикально интегрированные железные дороги с одним доминирующим оператором. Большинство аспектов ценообразования и качества услуг регулируются посредством прямого контроля — функционирование железных дорог построено по принципу работы министерств или государственных администраций (Вставка 9.2) в рамках прямого политического контроля. В результате, возникает конфликт интересов — министерство, как регулятор, может быть заинтересовано в снижении тарифов, но как оператору, для него предпочтительны более высокие тарифы. Таким образом, железные дороги располагают ограниченными возможностями функционирования на коммерческой основе.

Вставка 9.2 Бывшие страны с плановой экономикой

В бывших странах с плановой экономикой (включая Индию), как правило, большинство аспектов ценообразования и качества услуг регулировались посредством прямого контроля, поскольку функционирование железных дорог было построено по принципу работы министерств или государственных администраций. В Китае и Индии, например, министерство выступает в качестве разработчика политики, регулятора (экономические аспекты и вопросы безопасности), собственника и доминирующего (вертикально интегрированного) оператора железнодорожных перевозок. Однако, в России железные дороги были акционированы с выведением управления из компетенции правительства, и частным собственникам вагонного парка было разрешено стать операторами, хотя они, как правило, обязаны использовать локомотивы Российской железной дороги.⁹¹ По мере того, как Российская железная дорога завершит формирование дочерних компаний, которые будут являться собственниками всего ее вагонного парка, регулирование тарифов будет ограничено инфраструктурой и локомотивами. Тарифы Российской

⁹¹ Россия придерживается терминологии ЕС: перевозчики обеспечивают тягу, операторы - нет.

железнодорожные тарифы регулируются Федеральной службой по тарифам⁹², которая отвечает за вопросы тарифов во всех сетевых отраслях России.

В странах ЕС и Австралии (Вставка 9.3) конкурирующим железнодорожным компаниям разрешен доступ к железнодорожной инфраструктуре. Их опыт актуален для стран, которые предоставили или рассматривают возможность предоставления открытого доступа или ограниченного доступа для третьих сторон. При открытом доступе конкуренция может регулировать конечный рынок. Недостаток заключается в том, что сохраняется необходимость регулирования для обеспечения справедливого доступа к инфраструктуре и стимулирования конкуренции между операторами. Регулирование платы за доступ приобретает важное значение в ситуации открытого доступа.⁹³

Вставка 9.3 «Открытый доступ» в Европе и Австралии

В большинстве Европейских стран традиционно регулировался доступ на рынок железнодорожных перевозок, и только государственные интегрированные железные дороги имели право обеспечивать железнодорожные перевозки. Однако, в последние годы в странах ЕС и в Австралии внедрен механизм конкуренции в секторе железных дорог путем устранения барьеров для доступа на рынок и предоставления доступа третьим сторонам к монополевой железнодорожной инфраструктуре.

Поскольку сегодня железнодорожные компании работают в условиях конкуренции на рынке, акцент в регулировании необходимо скорректировать от контроля поведения вертикально интегрированных железных дорог в сторону контроля поведения провайдера инфраструктуры, являющегося естественной монополией, а также стимулировании конкуренции среди операторов. Поэтому, необходимы новые формы регулирования. Ключевые принципы ЕС изложены в Статье 30 Директивы ЕС 2001/14:

- Требуется создание национальных регуляторных органов, независимых от любой компании, осуществляющей управление объектами инфраструктуры, равно как и от органа, отвечающего за выделение линий или взимание платы, а также от заявителя (железнодорожной компании, заинтересованной в получении железнодорожных мощностей);
- Заявитель должен иметь право обжалования в случае дискриминации;

⁹² <http://www.fstrf.ru/eng>. Более подробная информация по России представлена в Анализе примеров и в соответствующей главе Сборника «Реформа железных дорог» на сайте <http://www.cer.be/publications/books/2099-new-reforming-railways-learning-from-experience>

⁹³ Более подробная информация о системе, действующей в Австралии, представлена в Анализе примеров «Железнодорожная корпорация Австралии».

- Регуляторные органы должны выносить решение по любой жалобе и предпринимать меры по исправлению ситуации;
- Регуляторные органы должны обеспечить, чтобы плата за доступ к объектам инфраструктуры не являлась дискриминационной и устанавливалась компанией, осуществляющей управление объектами инфраструктуры, на уровне покрытия прямых затрат на оказание услуг,⁹⁴ включая издержки пиковых периодов и затраты на природоохранные мероприятия; надбавка допускается в случае посильности для рынка;
- Регуляторные органы должны обеспечить, чтобы компании, осуществляющие управление объектами инфраструктуры, могли поддерживать баланс доходов и расходов;

Страны-члены ЕС должны обеспечить регуляторным органам полномочия по получению информации, позволяющей им выполнять их обязанности.

Правила ЕС были введены до вступления в ЕС стран Центральной и Восточной Европы в 2004 и 2007 годах. В некоторых странах Центральной и Восточной Европы существующие железные дороги, равно как доля железной дороги на рынке транспортных услуг, пострадали после открытия своих рынков. В результате, несмотря на очевидное согласие с принципами либерализации в широком контексте, ситуация должна тщательно анализироваться для недопущения нежелательных последствий.

Обязанности экономического регулятора

Ни одна модель не является оптимальной для экономического регулирования всех железных дорог. Система регулирования должна быть построена таким образом, чтобы обеспечивать достижение целей транспортного сектора страны с учетом иных аспектов реформы железных дорог, в частности структуры сектора и политики правительства в отношении участия частных компаний. Регулирование должно также учитывать особенности рынка железнодорожных перевозок, который может быть представлен единственной железной дорогой для перевозки руды или же сетью железных дорог, обслуживающих множество компаний по перевозке грузов и пассажиров, а также такие факторы, как наличие или отсутствие конкуренции, перспективы строительства новых линий и формы собственности на железные дороги. Эти соображения определяют цели, достижение которых призвано обеспечивать дискреционное регулирование, и эти цели становятся обязанностями регулятора.

К числу других практических соображений относятся наличие опыта регулирования в стране, сложившаяся политическая культура и возможности привлечения специалистов, обладающих навыками и способностями, необходимыми для обеспечения работы регуляторного органа.

⁹⁴ Как правило, это означает предельные затраты.

Обязанности экономического регулятора или регуляторов в широком контексте должны быть установлены в законодательстве. Они могут охватывать следующие аспекты:

- Регулирование тарифов и услуг в случае незначительной конкуренции или ее отсутствия
- Формирование конкуренции
- Обеспечение недискриминационного доступа
- Определение платы за доступ
- Обеспечение инвестиций в инфраструктуру

Регулирование тарифов и услуг

Следует рассмотреть возможность регулирования железнодорожных тарифов и услуг в случае низкого уровня или отсутствия конкуренции, будь то со стороны других железнодорожных компаний, других видов транспорта или конкурирующих источников. В этом случае, стандарты ценового регулирования должны быть объективными и прозрачными. Правительства традиционно регулировали тарифы на транспортные услуги, и такая практика сохраняется и сегодня. Однако, по мере формирования адекватной конкуренции, регулирование тарифов и услуг должно быть прекращено.

Формирование конкуренции

Конкуренция является более действенным механизмом, чем регулирование. Поэтому, важной задачей регулятора является содействие формированию конкурентных рынков, что устранил необходимость регулирования тарифов. Однако, в процессе формирования конкуренции, регулятор должен проанализировать, не присутствует ли уже конкуренция железнодорожным компаниям со стороны других видов транспорта. В этой связи, регуляторный орган должен проводить мониторинг формирования конкуренции и может осуществлять активные меры по стимулированию конкуренции, иногда совместно с ведомством по вопросам конкуренции, если таковое располагает соответствующим опытом.

Если разрешен доступ третьих сторон к инфраструктуре, конкуренция между железнодорожными компаниями должна привести к снижению цен, активизации инноваций и развитию новых рынков. Однако, существующие железные дороги, как правило государственные, жалуются на избирательность новых участников рынка, поскольку они начинают деятельность или конкурируют только на наиболее прибыльных рынках, оставляя за существующими железными дорогами наименее доходные рынки, обслуживание которых может являться их обязательством. Другой ситуацией на рынке железнодорожных перевозок пассажиров является то, что новые участники рынка могут составлять график движения таким образом, что их поезда курсируют прямо перед поездами существующих железнодорожных компаний. Как следствие, снижение рентабельности может привести к сокращению инвестиций, усиливая необходимость

По мере формирования адекватной конкуренции, регулирование тарифов и услуг должно быть прекращено.

государственной поддержки - например, в целях замены перекрестного субсидирования единичной повагонной отправки за счет рентабельных маршрутных поездов⁹⁵ - и закрытия убыточных услуг.⁹⁶

Регулятор может помочь в недопущении избирательности и обеспечить честную конкуренцию среди участников отрасли в интересах клиентов. Как показывает опыт, формирование конкуренции в сфере пассажирских перевозок может оказаться более сложным по сравнению с грузоперевозками. Это может служить объяснением, почему разное регулирование зачастую применяется к железным дорогам, где доминируют грузоперевозки, и железным дорогам, где преобладают пассажирские перевозки, где часто используются франшизы.

Обеспечение недискриминационного доступа

Здоровая конкуренция при наличии доступа третьей стороны требует от существующих и новых участников рынков работать в равных условиях. Все компании, имеющие лицензию, должны иметь равные права доступа к железнодорожным линиям в конкретных условиях. Регулятору может потребоваться осуществлять арбитражное разбирательство жалоб по поводу дискриминации в предоставлении доступа.

Конкуренцию можно иногда стимулировать посредством формирования системы доступа многих участников к так называемым объектам «последней мили», т.е. станциям, депо и средствам соединения с железнодорожными сетями, совместное использование которых является более целесообразным с экономической точки зрения, чем дублирование.⁹⁷ Дублирование профильных объектов является дорогостоящим; в идеале собственник *должен* предоставлять доступ конкурирующим компаниям. Однако, такое требование может стать препятствующим фактором для инвестиций, поскольку компании не заинтересованы в инвестировании на благо конкурентов.

Различие между профильными и непрофильными объектами разъясняется в Приложении II к Директиве ЕС 2001/14 (Европарламент и Совет Европы, 2001)⁹⁸ (Вставка 9.4). В Директиве приведены перечни услуг, которые могут оказывать железнодорожные компании. В Группе 1 «Минимальный пакет доступа» и Группе 2 «Доступ к обслуживающим объектам и предоставление услуг» перечислены услуги, воспроизведение которых является дорогостоящим, и к которым должен быть предоставлен доступ (Статья 5). В Группу 3 отнесены дополнительные услуги, которые *могут* быть предложены; если есть предложение таких услуг, компания,

⁹⁵ Маршрутными поездами являются поезда, следующие из пункта отправления в пункт назначения минуя сортировочные станции, где происходит реформирование вагонов в новые составы.

⁹⁶ *Railway Reform - Regulation of Freight Transport Markets*, (European Conference of Ministers of Transport, 2001).

⁹⁷ В случае, если требования доступа не препятствуют инвестициям, поскольку инвестор обязан предоставлять доступ к объектам, что дает преимущество конкурентам.

⁹⁸ http://ec.europa.eu/transport/rail/packages/2001_en.htm

осуществляющая управление объектами инфраструктурой, должна предоставлять их по запросу. Наконец, в Группу 4 включены вспомогательные услуги, которые *могут* предоставляться, но провайдер инфраструктуры не обязан их предоставлять.

Вставка 9.4 ПРИЛОЖЕНИЕ II к Директиве ЕС 2001/14 - Услуги, предоставляемые железнодорожным компаниям

1. Пакет минимального доступа включает:

- a) рассмотрение запросов на использование объектов инфраструктуры
- b) право использования предоставляемых объектов
- c) использование железнодорожных узлов и узловых станций
- d) управление движением поездов, включая системы сигнализации, системы регулировки, диспетчерское управление, коммуникационные системы и предоставление информации о движении поездов
- e) вся иная информация, требуемая для внедрения или оказания услуг, для которых предоставлены объекты инфраструктуры

2. Доступ к обслуживающим объектам и предоставление услуг включают:

- a) использование оборудования электропитания для тягового тока, если таковое имеется
- b) заправочные пункты
- c) пассажирские станции, их здания и другие объекты
- d) грузовые терминалы
- e) сортировочные станции
- f) объекты формирования составов
- g) складские пути
- h) техническое обслуживание и другие технические средства

3. Дополнительные услуги могут включать:

- a) тяговый ток
- b) предварительный обогрев пассажирских поездов
- c) обеспечение топливом, маневровые работы и все иные услуги, предоставляемые на вышеупомянутых обслуживающих объектах
- d) специализированные контракты:
 - контроль транспортировки опасных грузов
 - содействие в прохождении поездов, отклоняющихся от графика

4. Вспомогательные услуги могут включать:

- a) доступ к телекоммуникационным сетям
- b) предоставление дополнительной информации
- c) технический осмотр подвижного состава

Установление платы за доступ

Система взимания платы за доступ является одним из наиболее сложных аспектов доступа третьих сторон. Во-первых, для того, чтобы рассчитать стоимость предоставления инфраструктуры, счета по инфраструктуре должны быть отделены от счетов по железнодорожным операциям.

Во-вторых, необходимо принять решение о том, по каким принципам будет определяться размер оплаты. Двумя общими вариантами являются формирование цен на основе предельной стоимости и полное возмещение затрат. Большинство экономистов высказываются в пользу формирования цен на основе предельной стоимости, что предусматривает взимание расходов, понесенных в связи с оказанием каждой услуги. Однако, предельная стоимость инфраструктуры обычно гораздо ниже средних затрат,⁹⁹ поэтому при формировании цен на основе предельной стоимости железная дорога будет возмещать лишь небольшую долю общих затрат.

Существует другой вариант, которые экономисты называют «вторым наилучшим» решением. Второе наилучшее решение, принятое ЕС (Директива ЕС 2001/14), допускает надбавку выше предельной стоимости с тем, чтобы обеспечить возможность дифференцированных тарифов и повысить уровень возмещения затрат. Хотя принцип ценообразования по Ремси не упоминается, предложения, изложенные в Директиве ЕС, соответствуют этой методике.¹⁰⁰ Такой подход пока имеет незначительный успех, поскольку многие управляющие инфраструктурой неточно измеряют прямые издержки и не имеют данных по сегменту рынка о чувствительности объемов транспортных потоков к изменениям в сборах за доступ. В определенной степени это объясняется тем, что управляющие инфраструктурой напрямую не контактируют с пользователями. В Главе 3 отмечено, что применение ценообразования по Ремси в полной мере применительно к тарифам доступа может создать крайне дифференцированные тарифы, что может вызвать возражения регулятора или создать юридические проблемы.

Другим способом взимания фиксированных затрат с пользователей является введение двухкомпонентного тарифа с фиксированным сбором для отражения фиксированных затрат, включая долговременные затраты, связанные предоставлением объектов инфраструктуры. Однако, фиксированные сборы сложно установить в условиях конкурентного рынка с открытым доступом, поскольку они влияют на конкуренцию между крупной существующей железнодорожной компанией и небольшими

⁹⁹ Исключением является ситуация перегруженности движения или ограниченной пропускной способности, и когда предельные затраты превышают средние издержки. Это может стать реальной проблемой в странах с высокими показателями использования сети. В таких случаях, решением является совершенствование структуры платы за доступ.

¹⁰⁰ Ценообразование по Ремси представляет собой методику, когда размер оплаты увеличивается до уровня выше переменных издержек в обратной пропорциональности эластичности спроса на конкретный сегмент рынка. Другими словами, чем выше эластичность спроса, тем ниже оплата.

новыми участниками рынка, которые располагают очень разными возможностями уплаты фиксированных сборов.

В странах Западной Европы часто используются средства государственного бюджета для покрытия дисбаланса доходов и расходов ввиду сложности нахождения второго наилучшего решения, позволяющего обеспечить полное возмещение затрат за счет сборов. Однако, в странах Центральной Европы действуют более жесткие бюджетные ограничения, поэтому высокие единые сборы за доступ часто применяются ко всем транспортным потокам. Это снижает уровень трафика, и, как следствие, уменьшает составляющие фиксированных затрат.

Обеспечение инвестиций в инфраструктуру

Обеспечение оптимального объема и вида инвестиций в железнодорожную инфраструктуру является сложной задачей в секторе железных дорог ввиду масштабности инвестиций в объекты инфраструктуры (одновременно требуется значительный объем инвестиций), поскольку железнодорожные объекты имеют длительный срок службы, а также ввиду значимости невозвратных расходов, так как железнодорожная инфраструктура редко имеет альтернативные формы использования и не может быть перемещена, а также ввиду значительного количества конечных получателей инвестиций. Во все времена, даже в секторе дерегулированных и высоко эффективных железных дорог Северной Америки, доходность капитала не отвечает стандартам, устанавливаемым регулятором.

Ввиду этих сложностей, правительство может потребовать разработку регулятором механизмов симулирования инвестиций в инфраструктуру. Основной выбор делается между регулированием нормы рентабельности (или стоимостью регулирования услуг) и стимулов (или предельного уровня цен).

Механизм регулирования нормы рентабельности разработан в США для установления тарифов на коммунальные услуги. Цены основываются на затратах эффективно работающей компании на оказание услуг, включая доходность капитала. Стандарт эффективной компании используется по той причине, что формирование тарифов на основе совокупного инвестированного капитала будет стимулировать расточительные инвестиции, а формирование тарифов на основе совокупных эксплуатационных издержек создает слабую мотивацию для сокращения этих издержек.

Регулирование предельного уровня цен или стимулов является общепринятой практикой предприятий сектора коммунальных услуг в Европе, но применительно к железнодорожной инфраструктуре такая практика существует только в Великобритании, где она была внедрена в 1996 году, когда были приватизированы железные дороги. Департамент регулирования железных дорог устанавливает пятилетний предельный уровень цен применительно к сборам, взимаемым поставщиком инфраструктуры (Network Rail), и поставщик инфраструктуры оставляет в

своем распоряжении все сэкономленные за счет эффективности средства за пятилетний период.

Недостатком обоих методов является сложность оценки затрат эффективной компании. Также, “отсутствует прозрачный метод сопоставления стоимости и эффективности содержания инфраструктуры, и, следовательно, у провайдеров инфраструктуры отсутствуют эффективные стимулы для эффективности.”¹⁰¹ Сложно найти индикативные железнодорожные компании, поскольку практически в каждой стране имеется только один провайдер инфраструктуры. Таким образом, определение внутристрановых индикативных показателей сопряжено со сложностями, и для международных железных дорог и других отраслей определение индикативных показателей является трудноразрешимой задачей.¹⁰²

Регуляторные стимулы, как представляется, мало влияют на повышение эффективности государственных компаний, возможно потому, что предполагается, что государство покрывает любые убытки. Правительства обычно осуществляют регулирование деятельности провайдера инфраструктуры посредством механизмов управления и формирования годовых бюджетов, включая учет доходности капитала. В странах континентальной Европы министерства формируют годовые бюджеты для государственных поставщиков инфраструктуры; это означает, что провайдер оставляет в своем распоряжении сэкономленные за счет эффективности средства только за один год. Однако, в ряде европейских стран внедрена система многолетних контрактов между государством и провайдерами инфраструктуры в качестве альтернативы регулированию. Для расширения горизонта планирования и стимулирования эффективности, ЕС рассматривает возможность введения требования к странам-членам ЕС, предусматривающее предложение многолетних контрактов компаниям, управляющим инфраструктурой, или введение регламентов для повышения бюджетной определенности и создания мотивации для повышения эффективности этих компаний.

Трансграничное экономическое регулирование

Железные дороги являются наиболее конкурентоспособным видом транспорта для перевозок грузов на большие расстояния и, поэтому, увеличивается экономическая значимость трансграничных железных дорог. Соответственно, регуляторные механизмы должны соответствовать национальным требованиям и быть достаточно гибкими для обеспечения трансграничной сопоставимости для целей эксплуатации или строительства новых систем. В Европе развитие железных дорог происходит на основе национальных железнодорожных линий, поэтому основные проблемы

¹⁰¹ *Railway Reform and Charges for the Use of Infrastructure* (European Conference of Ministers of Transport, 2005).

¹⁰² Сопоставление затрат является менее проблематичным в США ввиду наличия множества железнодорожных компаний и регулятора - Совета по наземному транспорту, разработавшего стандартные определения затрат, требования представления отчетности по затратам и единую систему расчета затрат железных дорог.

связаны с возможностью совместимости и доступа, включая плату за доступ (Вставка 9.5), и эти проблемы характерны для трансграничных перевозок во всех регионах мира.

Вставка 9.5 Плата за доступ при трансграничных перевозках в странах ЕС

В странах ЕС активно дебатруется вопрос платы за доступ при трансграничных перевозках. Значительная дифференциация в уровнях и структурах тарифов за доступ в разных странах становится причиной сложности и непредсказуемости сборов с пользователей и создает стимулы для каждой страны действовать в собственных интересах в стремлении максимизировать свою долю доходов от этих услуг. Ряд специалистов высказываются в пользу гармонизации структуры¹⁰³ и уровня тарифов во всех странах Европы. Однако, такое решение является непрактичным ввиду значительных различий в объемах государственной поддержки объектов инфраструктуры в каждой стране.

В странах бывшего Советского Союза железные дороги являлись унифицированными до 1990 года и продолжают придерживаться таких же технических стандартов и норм безопасности. Несмотря на различия в тарифах за транзит, действует удовлетворительное международное соглашение. В Африке некоторые международные железные дороги были построены в период колониализма, предшествующего сегодняшним национальным границам, и, поэтому, совместимость не является проблемой, если страны не изменяют технические стандарты, такие, как ширина колеи. Основной регуляторной проблемой являются механизмы доступа применительно к транзитным перевозкам из континентальных стран к портам.

В развивающихся странах необходим более четкий механизм деления доходов от трансграничных перевозок. Правительства стран должны провести переговоры по заключению международного договора, положения которого должны быть отражены в соглашениях между национальными железными дорогами, включая финансовые механизмы. Страны Сообщества развития Юга Африки, например, согласовали Протокол по вопросам транспорта, коммуникаций и метеорологии.¹⁰⁴ В главе этого документа, посвященной железным дорогам, содержится требование о “разработке принципов расчета затрат региональных железных дорог, а также региональной системы расчетов по счетам, предусматривающей упрощенный порядок платежей и расчетов по счетам.” На момент

¹⁰³ Если одна страна устанавливает сбор в расчете состав/км, тогда как граничащая страна взимает оплату в расчете т-км брутто, формирование поездов все равно не будет оптимизировано.

¹⁰⁴ *Protocol on Transport, Communications and Meteorology*, Chapter 7 on railways, (Southern Africa Development Community, 2008).
<http://www.sadc.int/index/browse/page/162>.

подготовки данного документа, система еще не была внедрена, но она соответствует принципу деления доходов на основе затрат.

9.3.3 Регламенты безопасности

В железнодорожной отрасли отсутствуют адекватные стимулы для повышения безопасности, поскольку железные дороги не несут все затраты, связанные с авариями. Соответственно, вопросы безопасности не могут быть оставлены исключительно в компетенции отрасли, особенно в том случае, если железные дороги осуществляют перевозки пассажиров.

Регламенты безопасности не должны быть слишком обременительными; поэтому, правила безопасности должны быть менее жесткими на железнодорожных линиях с меньшей интенсивностью или скоростью движения. Регулятор должен установить нормы безопасности, а железнодорожные компании должны разработать систему реализации этих норм. Затем регулятор должен рассматривать, утверждать и контролировать систему с целью обеспечения соблюдения требований. Адекватные нормы имеют больше шансов, чем неадекватные и нелогичные, быть принятыми и соблюдаемыми отраслью без чрезмерно скрупулезного надзора. Регламенты безопасности не должны быть навязчивыми, и основное внимание регулятора должно быть сосредоточено на обеспечении адекватных процедур для соблюдения норм. Во Вставке 9.6 приведены примеры регламентов безопасности в странах ЕС и Южно-Африканской Республики.

Регламенты безопасности могут быть «приватизированы» посредством страховых требований. Например, сюрвейеры страховых компаний могут проводить ежегодные проверки, что будет являться условием получения страховых полисов, а страхование будет являться условием получения лицензии на осуществление деятельности.

Вставка 9.6 Примеры регламентов безопасности в странах ЕС и Южно-Африканской Республике

В странах ЕС, Директива по вопросам безопасности (2004/49) содержит требование к железнодорожным компаниям о наличии системы мероприятий по обеспечению безопасности и получении сертификата или разрешения, свидетельствующего о том, что данная система принята регулятором. Указанная директива является более детализированной, чем ранее действовавшее законодательство, поскольку в ней учтены факторы открытости рынка и совместимости. Установлены следующие принципы: (i) железнодорожные компании несут ответственность за свой участок системы; (ii) органы, регулирующие вопросы безопасности, несут ответственность за управление, регулирование и обеспечение соблюдения норм безопасности; (iii) должны быть созданы национальные ведомства, отвечающие за расследование аварий, которые могут входить в состав органа, регулирующего вопросы безопасности.

Регулятор должен установить нормы безопасности, а железнодорожные компании должны разработать систему реализации этих норм

ЮАР придерживается аналогичного подхода. Регулятор по вопросам безопасности на железнодорожном транспорте при Департаменте транспорта осуществляет надзор и содействует безопасности железнодорожных перевозок посредством оказания поддержки, проведения мониторинга и обеспечения соблюдения требований в рамках действенных регуляторных механизмов.¹⁰⁵ Регулятор осуществляет надзор за безопасностью на железных дорогах в ЮАР; операторы поездов, станций и железнодорожных линий несут ответственность за соблюдение норм.

9.3.4 Природоохранные регламенты

Большинство природоохранных регламентов для сектора железных дорог основаны на межотраслевом национальном законодательстве по охране окружающей среды. Как правило, регламенты для железных дорог охватывают три направления:

- Загрязнение почвы, например в результате смазки двигателей, проливов масла из вагонов, канализационных стоков от пассажирских поездов, утечек пестицидов и креозота из деревянных вагонов;
- Шумовое воздействие при движении составов, что может являться значительной проблемой в городских населенных пунктах;
- Локальное загрязнение воздуха при эксплуатации дизельных поездов; загрязнение при перевозках грузов (например, угольная пыль).

Природоохранное ведомство может также проводить оценку воздействия на окружающую среду для новых проектов. Оценка может охватывать несколько направлений, в том числе воздействие на населенные пункты, животный мир и водные ресурсы.

Природоохранные регламенты часто являются стандартизированными в соответствии с международными нормами. Например, в недавней Директиве ЕС (2004/26) нормы выбросов от дизельных локомотивов гармонизированы с нормами США для того, чтобы содействовать формированию конкурентного мирового рынка подвижного состава.

В США Федеральная администрация по железным дорогам отвечает за природоохранные регламенты и оценку воздействия на окружающую среду. В отличие от США, в большинстве стран ЕС вопросы охраны окружающей среды закреплены за природоохранными ведомствами, а не за регулятором сектора.

9.3.5 Технические регламенты

Технические регламенты могут потребоваться для обеспечения соблюдения норм безопасности, охраны окружающей среды или эксплуатационных стандартов. Задачей основной формы технического регулирования является

¹⁰⁵ Источник: <http://www.rsr.org.za/>

обеспечение сопоставимости рельсовых путей и колес на всех железнодорожных линиях. Например, Директивы ЕС по совместимости сетей предусматривают определенную степень гармонизации технических норм и стандартизации процессов. Советские стандарты, которые до сих пор применяются в странах бывшего Советского Союза, выполняют аналогичную роль.

Стандарты технических регламентов часто устанавливаются на слишком высоком уровне, что делает их неэкономичными. Регламенты не должны быть чрезмерно директивными — недопустимо злоупотребление национальными стандартами для защиты интересов национальных отраслей, и все регламенты должны проходить оценку на предмет экономичности, и с этой задачей лучше справляются отраслевые ассоциации, нежели регуляторы.

- К примеру, в США регулятор по вопросам безопасности ввел в действие законодательство, обязывающее отрасль внедрить систему «позитивного контроля поездов», которая призвана повысить безопасность движения поездов. Регулятор убежден в операционных преимуществах системы, однако железнодорожные компании придерживаются иного мнения и утверждают, что незначительные преимущества во многом перевешиваются высокими системными издержками.
- Аналогично, в ЕС превалирует мнение, что локомотивная сигнализационная система—Европейская система управления железнодорожным движением (European Railway Traffic Management System (ERTMS))— имеет важнейшее значение для формирования интегрированной европейской системы и повышения конкурентоспособности железнодорожного транспорта. Однако, некоторые компоненты отрасли понесут значительные издержки в связи с ERTMS, что может фактически *ослабить* конкурентоспособность железных дорог.

Эти примеры демонстрируют риск нежелательных последствий в случаях, когда правительства или наднациональные органы разрабатывают технические регламенты и устанавливают стандарты без понимания прагматичных требований экономичности отрасли. Регуляторам следует избегать установления стандартов, механизмов реализации или сроков, которые нереальны или непосильны с финансовой точки зрения.

Отраслевые ассоциации часто устанавливают добровольные стандарты, уменьшающие издержки отрасли, поскольку эффективная структура и стандартизация стимулируют усиление конкуренции среди поставщиков. Добровольные стандарты, разрабатываемые крупными отраслевыми ассоциациями, являются наиболее эффективными в том случае, когда национальные правила и стандарты применительно к железным дорогам приведены в соответствие с международными стандартами.

9.4 Регуляторные механизмы

9.4.1 Законодательство и регуляторные механизмы

Регуляторные механизмы представляют собой методы осуществления регулирования. Их предназначение должно быть установлено в базовом законодательстве, которое должно определить общие основы, включая цели политики, критерии и порядок применения механизмов. Законодательство должно предусматривать все целесообразные регуляторные меры.

Самым простым и наиболее часто применяемым регуляторным механизмом является регулирование на основе правил, такое как тарифный контроль. В противоположность такому подходу, по мере коммерциализации и приватизации железных дорог была внедрена система контрактов. Наиболее важными являются лицензии и концессии или франшизы. Лицензирование представляет собой форму дискреционного регулирования, которое может охватывать экономические аспекты, вопросы безопасности и охраны окружающей среды. Концессии или франшизы охватывают только экономические аспекты. В следующих разделах обсуждаются указанные контрактные механизмы.

9.4.2 Лицензирование

Лицензия на осуществление деятельности фактически является контрактом между регулятором и компанией; регулятор может реализовывать дискреционные права при использовании своих полномочий. Будучи контрактом, лицензия устанавливает обязанности, распределение риска и процедуры исполнения. В частности, в лицензии указываются права и обязанности получателя лицензии и предоставляется разрешение на осуществление деятельности. Компания, имеющая лицензию, должна соблюдать условия лицензии, демонстрирующие ее пригодность для эксплуатации объектов с учетом финансовых и управленческих возможностей, а также согласованные подходы к вопросам безопасности и охраны окружающей среды, обязательства по обслуживанию клиентов и предоставлению информации. Регулятор и железнодорожная компания согласовывают лицензионное соглашение, в котором установлены все условия лицензии. С примером таких условий для компании Network Rail, охватывающих широкий спектр регуляторных вопросов, можно ознакомиться на сайте Департамента регулирования железных дорог Великобритании.¹⁰⁶

Лицензия является *договорным* контрактом. Это означает, что в большинстве случаев изменения могут быть внесены *только* по взаимному согласию сторон. Тем не менее, регулятор должен быть наделен полномочиями вводить изменения в отношении любых операторов, которые не согласны с его предложениями, а операторы должны иметь право обжалования или обращения в орган по вопросам конкуренции или иные апелляционные органы с требованием о проведении расследования.

¹⁰⁶ <http://www.rail-reg.gov.uk/server/show/nav.2159>.

Лицензирование может также использоваться вместе с концессиями (или франшизой), хотя концессионер может быть освобожден от некоторых условий лицензии, если соблюдение условий лицензии подтверждено органом, предоставляющим концессию. В идеале, лицензия должна выдаваться существующим лицензирующим органом (возможно, регулятором), а не органом, предоставляющим концессию. Концессионеры, которые по какой-либо причине не смогли получить лицензию, не должны иметь права на осуществление деятельности. Концессия должна предоставляться только после выдачи лицензии регулятором, за исключением случаев, когда деятельность не может быть начата до того, как будут построены новые объекты. В этом случае, концессионное соглашение потребуются раньше, чем лицензия на осуществление деятельности.

Однако, *одновременное* использование лицензирования и концессий имеет ряд недостатков, поскольку необходимо участие нескольких государственных органов, и многие страны не располагают соответствующими ресурсами. Самым простым решением может стать использование концессий и компенсация недостающих положений концессионного контракта посредством включения пункта об урегулировании споров.

9.4.3 Концессии

Основные элементы концессий

Концессии отличаются от полной продажи всего бизнеса и обычно используется в целях формирования конкуренции за право обслуживания рынка, а не конкуренции на рынке.¹⁰⁷ Как правило, правительство сохраняет за собой право собственности, а концессионер приобретает право пользования в течение срока действия контракта.¹⁰⁸ Концессия является формой регулирования, но, при этом, может потребоваться дополнительное дискреционное регулирование.

Структура концессии зависит от контрактных прав, начиная от права эксплуатации нескольких линий и до права строительства и эксплуатации всей национальной или международной железной дороги. Концессиями могут быть:

- Негативная концессия (как правило, для убыточных перевозок пассажиров), при которой тарифы и услуги обычно регулируются и государство производит оплату концессионеру;

¹⁰⁷ J. A. Gomez-Ibanez, *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*, (Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2003).

¹⁰⁸ В случае новой инфраструктуры, право собственности либо возвращается государству по окончании срока действия концессии или же может быть передано государству по мере ввода в эксплуатацию; при этом, концессионеру разрешено использовать объекты инфраструктуры.

- Коммерческая концессия – операторы платят государству за право осуществления деятельности, обычно грузоперевозок, без регулирования тарифов или услуг;
- Сочетание вышеуказанных двух вариантов.

Рекомендации по составлению контракта коммерческой концессии приведены в Приложении 4.

Регулирование в рамках концессионной системы

В рамках концессионной системы регулирование может быть таким же простым, как и при исполнении контрактов.¹⁰⁹ Альтернативно, регуляторные функции могут быть разделены между органом, ответственным за мониторинг концессий (правительство или государственный орган), и независимым регулятором. Независимый регулятор может обеспечить частному инвестору больше уверенности посредством контроля действий государства или недопущения расторжения контракта органом, ответственным за мониторинг концессий, до того, как концессионер получит возможность устранения проблем. Такой механизм должен обеспечить предложение более привлекательных цен участниками торгов, поскольку он снижает предполагаемые регуляторные риски. Во Вставке 9.7 представлен опыт Аргентины по реализации концессий и регулированию в секторе железных дорог.

Вставка 9.7 Концессии и регулирование в сфере железнодорожных грузоперевозок в Аргентине

Концессии в секторе железных дорог Аргентины были внедрены в начале 1990-х годов. Правительство учредило транспортного регулятора, в компетенцию которого также входят перевозки большегрузными автомобилями и автобусами и который подчиняется Министру транспорта. Регулятор не мог по своему усмотрению изменять концессионные контракты, и большинство проблем были связаны с контрактами, которые являлись неполными и утрачивали актуальность, когда объем грузоперевозок был ниже уровней, предусмотренных в контракте, а усиливающаяся конкуренция вынуждала снижать тарифы. В результате, концессионеры платили меньшие суммы в государственный бюджет и инвестировали меньше средств, чем было предусмотрено в контрактах. Правительство предпочло провести повторные переговоры по контрактам, чем расторгнуть их, и уполномочило Министра транспорта, а не регулятора, провести повторные переговоры. Результатом стало создание системы «регулирования путем повторных переговоров», а не «регулирование путем контрактов». Обе стороны отнеслись к контрактам менее серьезно, что снизило их эффективность.¹¹⁰

¹⁰⁹ Estache and de Rus, *Privatizing and Regulation of Transport Infrastructure*, (World Bank Institute Development Studies, 2000).

¹¹⁰ J. A. Gomez-Ibanez, *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*, (Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2003).

Регуляторы могут прибегать к арбитражному разбирательству в случае, если инвесторы демонстрируют оппортунистическое отношение, например, предъявляют требования о пересмотре контрактов или же не выполняют контракты. Это стало типичной ситуацией для концессий в Африке¹¹¹, но ни в одной африканской стране нет эффективного регулятора в секторе железных дорог, который мог бы провести арбитражное разбирательство или обеспечить выполнение соглашений в принудительном порядке. Во Вставке 9.8 приведены примеры концессий в секторе железных дорог в Африке.

Концессионные схемы имеют ряд ограничений по сравнению с дискреционным регулированием. Поскольку многие обстоятельства невозможно спрогнозировать на момент подписания контракта, контракты являются неполными и установленные правила не могут предусмотреть все возможные ситуации. Регуляторные процедуры являются низкокзатратной заменой или дополнением неполных контрактов.

Если бы применялось дискреционное регулирование, многие неудачные концессии могли бы быть усовершенствованы для того, чтобы сделать их более эффективными.¹¹² Органы, отвечающие за мониторинг концессий, которые являются государственными ведомствами или зависят от государства, не должны рассматривать жалобы клиентов или заниматься вопросами безопасности, поскольку государство имеет заинтересованность в защите интересов концессионера. Регуляторы должны быть независимы от государства и железнодорожной отрасли с тем, чтобы они могли рассматривать апелляционные жалобы по принятым решениям без обращения в суды. Независимый экономический регулятор может действовать как арбитр в спорах по концессионному контракту или в случае несоблюдения его положений.

В принципе, при концессионной схеме экономическое регулирование должно носить пассивный характер, означая, что регулятор должен *реагировать* на жалобы, нежели *инициировать расследование*, и использовать мягкий подход, особенно ввиду того, что дорожные службы во многих случаях интенсивно конкурируют друг с другом. Однако, могут потребоваться следующие действия со стороны регулятора:

- Мониторинг доминирующего положения на рынке в случае, если концессионер получает значительную долю железнодорожного рынка; а также мониторинг мер по противодействию злоупотреблению монопольным положением
- Принятие и изучение жалоб касательно доступа и дискриминационной практики

¹¹¹ R. Bullock, V. Foster and C. Briceno, C., *Africa's Infrastructure, A Time for Transition*, (World Bank, 2010). <http://www.infrastructureafrica.org/aicd/flagship-report>.

¹¹² J. A. Gomez-Ibanez, *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*, (Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2003).

- Дискриминация перевозчиков в плане доступа
- Обеспечение равного доступа к объектам инфраструктуры для новых операторов, при наличии оснований
- Консультирование министра в случае, если, например, концессионер желает прекратить оказание услуг

Министр также может иметь полномочия, закрепленные в законодательстве или в концессионном соглашении, требовать от регулятора проведения анализа обоснованности предлагаемого повышения тарифов в контексте концессионного соглашения в случае, если орган, отвечающий за мониторинг концессий, не обладает соответствующим опытом.

Вставка 9.8 Концессии в сфере железнодорожных грузоперевозок в странах Африки¹¹³

С 1993 года многие африканские страны предоставляют концессии на эксплуатацию железных дорог, и эта мера, в целом, позволила повысить эффективность и организацию движения, несмотря на недостатки в концессионных контрактах и институциональных механизмах реализации. Опасения, что операторы, работающие в рамках частных концессий, получают чрезмерное влияние на рынке, оказались необоснованными, но это означает, что тарифы не могли быть столь же высокими, как предполагалось на момент предоставления концессии. Низкие тарифы и меньший, чем прогнозировалось, объем транспортных потоков снизили рентабельность. Высокие концессионные сборы и неустойчивые уровни долга привели к тому, что операторы были не в состоянии или не желали осуществлять адекватные инвестиции. Поэтому, правительства стран были вынуждены сами финансировать большинство инвестиций за счет средств займов международных финансовых организаций, которые направлялись на обновление и устранение превышения межремонтных сроков. Регулирование концессионных контрактов являлось неэффективным, особенно в плане обнародования информации, ввиду недостатка квалифицированных специалистов и отсутствия политической поддержки ведомств, занимающихся вопросами концессий. Независимый аудит контрактов не проводился, и концессионеры сталкивались с проблемой непредсказуемых и произвольных изменений, таких как требование осуществления непрофинансированных перевозок пассажиров или директивного повышения заработной платы. Наличие независимого регулятора или надзорного комитета могло бы помочь избежать подобных проблем.¹¹⁴

¹¹³ R. Bullock, *Review of Selected Railway Concessions in Sub-Saharan Africa*, (World Bank, 2006). <http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/WorldBank-WorkingPapers/ESW-RailwayConcessions.pdf> and R. Bullock, *Results of railway privatization in Africa*, (World Bank, 2005). http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1227561426235/5611053-1229359963828/tp-8_africa_rail_concessions_web.pdf

¹¹⁴ *Ibid.*

Большинство стран Латинской Америки и Африки предпочли концессии лицензированию ввиду отсутствия традиций независимого регулирования. Однако, после завершения транзакции, концессионер получает значительный левередж, что может создать проблемы.¹¹⁵ На практике, как концессионер, так и государство зачастую не выполняли своих обязательств.

Особые аспекты регулирования при концессионных контрактах

В рамках концессионных соглашений в странах Латинской Америки и Африки экономическое регулирование в большинстве случаев ограничивается субсидируемыми тарифами на перевозки пассажиров; аннулирование исключительного права концессионного соглашения возможно только в случае злоупотребления монопольным положением. Однако, исключительное право редко аннулируется, поскольку объемы перевозок в редких случаях достаточны для обеспечения более одного оператора. Кроме того, в некоторых концессионных контрактах вопрос эксклюзивности не оговаривается, и, поэтому, концессионеры считают, что исключительное право существует, тогда как правительства придерживаются противоположной точки зрения. В целом, в странах Латинской Америки и Африки структура и регулирование контрактов требуют совершенствования, и этому мог бы способствовать независимый регулятор, наделенный соответствующими полномочиями.

Строительство новых железнодорожных линий

В некоторых случаях концессионеры могут быть заинтересованы в том, чтобы новые линии не строились, поскольку они могут создать конкуренцию линии, обслуживаемой в рамках концессии. В концессионном соглашении должно быть оговорено, что государство не будет субсидировать (или даже утверждать) строительство таких линий в течение установленного периода.

Железнодорожные линии в районах горных работ

Во многих странах железнодорожные линии для вывоза угля или полезных ископаемых, которые обычно строятся специально для этих целей и принадлежат горнодобывающим компаниям или их дочерним компаниям, как правило, функционируют в рамках концессий. Иногда правительство решает, что государственные интересы будут обеспечены в большей степени, если обязать концессионера предоставить доступ другим горнодобывающим компаниям или иным организациям. Например, в последние годы в Пилбаре, Австралийский суд по вопросам конкуренции потребовал от горнодобывающих компаний, владеющих железнодорожной линией, предоставить доступ другим горнодобывающим компаниям. Однако, поскольку у владельцев линии были стимулы для продажи свободных мощностей линии, ставится под сомнение необходимость или целесообразность регуляторных интервенций в отношении таких линий.

¹¹⁵ R. Sharp, *Results of Railway Privatization in Latin America*, (World Bank, 2005).
http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1227561426235/5611053-1229359963828/TP-6_LAC_Railways_Concessions_web.pdf.

Конкуренция

Конкуренция среди железнодорожных компаний возможна, если железнодорожные линии обслуживают одни и те же рынки, но только при наличии достаточной экономии плотности. В противном случае, очень редко присутствует экономическая целесообразность обслуживания коридора несколькими линиями. Например, в Мексике конкуренция в системе железнодорожных концессий была призвана подсоединить производственные объекты посредством железнодорожной линии, находящейся в совместной собственности, к нескольким железнодорожным системам, каждая из которых обслуживает конкретный порт.

Продолжительность концессионного контракта

Контракты с длительным сроком действия стимулируют инвестиции в основные фонды, развитие рынка и применение надлежащих методов управления. Поскольку большинство активов железной дороги имеют продолжительный срок службы и инфраструктура железных дорог является недвижимой, срок действия концессионных контрактов должен быть соразмерным. В странах Африки, например, концессии предоставляются обычно на 15-30 лет.¹¹⁶ Однако, целесообразно предусмотреть определенные сроки периодического обзора для оценки прогресса.

Франшизы на перевозки пассажиров по железной дороге представляют собой форму концессии, но, как правило, не предусматривают ответственность за железнодорожную инфраструктуру. В Великобритании срок действия франшиз составляет, как правило, 7-10 лет, хотя планируется увеличить их продолжительность; в странах Европы срок действия франшизы даже короче. Краткосрочные франшизы усиливают конкуренцию «за рынок» и упрощают возможности государственного сектора по повышению эффективности. При этом, однако, краткосрочные франшизы лишают концессионеров стимулов направлять инвестиции в основные фонды, обучение персонала и развитие или же осуществлять меры по экономии затрат на постоянной основе. Это может переложить ответственность за инвестиции на государственный сектор.

9.5 Институциональные аспекты

9.5.1 Принципы надлежащего регулирования

Ключевые принципы, определяющие регулирование железных дорог, заключаются в следующем:

- Регулятор является независимым от сектора и правительства

¹¹⁶ R. Bullock, V. Foster and C. Briceno, C., *Africa's Infrastructure, A Time for Transition*, (World Bank, 2010). <http://www.infrastructureafrica.org/aicd/flagship-report>.

- Регулятор имеет четкие правовые полномочия и имеет право запрашивать информацию об отрасли, требуемую для выполнения предусмотренных обязанностей
- Доминирование прозрачности и открытости
- Регулятор несет ответственность за свои действия, бездействие и сопутствующие издержки
- Регуляторные решения являются последовательными и предсказуемыми
- Простая регуляторная структура, определяющая функции и обязанности, которая может помочь избежать недопонимания и правовых споров.

Все аспекты регуляторной деятельности должны основываться на этих принципах.

Независимые регуляторы

Желательно, чтобы любой регулятор был независимым от отрасли и правительства, ввиду того, что решения независимого регулятора с большей вероятностью будут являться и восприниматься свободными от влияния заинтересованных сторон и, соответственно, менее подверженными риску возникновения разногласий и юридических сложностей. Независимость сокращает возможности для «регуляторного охвата», когда регулятор руководствуется конкретными интересами, такими как краткосрочные задачи отрасли или политические результаты, нежели отстаивает общественные интересы. Необходимо четкое разграничение между правительством в качестве разработчика политики, регулятором в качестве арбитра и отраслевыми компаниями в качестве провайдеров инфраструктуры и услуг.

Экономическое регулирование должно быть независимым от любого участника железнодорожной отрасли; этот принцип становится еще более актуальным после введения конкуренции для поддержания равных условий деятельности и чувства справедливости.

Министры не должны иметь полномочий для влияния на регуляторные решения. Если регулирование отрасли осуществляет министерство, имеющее финансовые интересы в железных дорогах, или же если политические цели министерства не согласуются с коммерческими целями, частный сектор уйдет, и цель развития конкуренции на рынке останется нереализованной. Независимость должна также обеспечивать последовательный и предсказуемый процесс принятия решений, поскольку в определенной степени решения будут отделены от политического процесса.

До начала инвестиционной деятельности опасения частных компаний может вызывать возможность принятия или изменения регламентов и правил, которые могут отрицательно сказаться на доходности их инвестиций, или, в

худшем случае, поставить их активы под угрозу экспроприации. Независимое регулирование обеспечивает более высокий уровень определенности, чем полная зависимость решений от действий правительства. Во многих случаях регуляторы отслеживают сложные и спорные ситуации, и они должны иметь возможность привлекать профессиональных консультантов и находить аполитичные решения.

Однако, несмотря на то, что регулирование должно осуществляться вне политического процесса, полномочия и степень ответственности регулятора должны быть законодательно установлены, и члены регуляторного органа должны назначаться государством.

Каким образом страны могут создать систему регулирования, которая действительно будет независимой? Во многих странах отсутствует опыт независимого регулирования или же финансовые и кадровые ресурсы для эффективного регулирования. Как следствие, правительства некоторых стран предпочитают осуществлять регулирование посредством концессий. Однако, без наличия определенного уровня независимого регулирования, концессии могут стать проблематичными.

Для обеспечения реальной независимости, регулятор должен иметь адекватные ресурсы, как правило за счет специального источника финансирования от регулируемой отрасли в виде сборов за лицензии или концессии. Независимое финансирование изолирует регулятора от государственного бюджета и усиливает независимость от государства. Парламент должен определять бюджет регулятора отдельно от бюджета министерства, отвечающего за железные дороги, в целях обеспечения бюджетной подотчетности и независимости. Реальная независимость также усиливается посредством строгих процедур назначения и освобождения от должности членов совета и руководителей регуляторного органа (см. раздел, в котором обсуждаются вопросы кадрового обеспечения).

На практике, страны могут оказаться не в состоянии оперативно внедрить все элементы регуляторной независимости. На этапе становления небольшой регуляторный орган может воспользоваться отлаженными государственными административными процедурами, и финансовая независимость от государственных субсидий маловероятна, учитывая значительные изначальные расходы на создание регулятора. Тем не менее, задачей на долгосрочную перспективу должна стать независимость регулятора.

Четкие правовые полномочия и обязанности

Полномочия регуляторного органа должны быть четко сформулированы в законодательстве, что позволяет регулятору избежать необходимости получения согласований министерства. В законодательстве должны быть установлены правовые полномочия регулятора и пределы компетенции. В частности:

- Функции регулятора и других ведомств должны быть четко обозначены, чтобы избежать дублирования обязанностей.
- Регулятор должен обладать достаточными полномочиями для исполнения установленных обязанностей; например, регулятор должен иметь доступ к отраслевой информации.
- Все аспекты регуляторных процедур должны быть прозрачными, включая все решения и их обоснования.
- Регулятор должен быть законодательно подотчетен за действия и решения посредством процедуры обжалования, что формирует репутационную мотивацию регулятора для вынесения решений на основе фактов и обоснованной аргументации.
- Должны быть сформированы механизмы консультаций на постоянной основе с основными заинтересованными сторонами в секторе, в том числе с министерствами, администрациями портов (если применимо) и основными клиентами.

Например, обязанности регулятора железных дорог в Великобритании изложены в Разделе 4 Акта о железных дорог 1993 года.¹¹⁷

Прозрачность и открытость

Прозрачные и открытые процедуры принятия решений в рамках официальных каналов усиливают независимость регулятора и обеспечивают участникам рынка уверенность в отсутствии чрезмерного влияния со стороны правительства или отрасли. Это включает открытость регуляторных процессов и процедур для общественности, а также обнародование всех решений, процедур, назначений, финансовой информации и механизмов обжалования. Коммуникационные каналы должны включать годовые отчеты, постоянно обновляемый сайт и, возможно, телефонную горячую линию.

Подотчетность

Регулятор должен быть подотчетен общественности, которой он служит, отрасли, которую он регулирует и Парламенту, который санкционирует его деятельность. Следовательно, процедуры отчетности регулятора и доступ к информации для клиентов и других заинтересованных сторон должны быть открытыми и прозрачными. Регулятор должен демонстрировать подотчетность в процедурах кадрового обеспечения, полномочиях и принятии решений. Подотчетность также требует последовательной, отчетливой и открытой процедуры обжалования для отрасли для оспаривания решений регулятора.

Безусловно, независимые регуляторы могут повысить свои полномочия и внутренние издержки до необоснованно высокого уровня. Поэтому, должен быть создан механизм сдержек и противовесов посредством структур управления, обязательного обнародования информации, независимого

¹¹⁷ http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act001.pdf.

Прозрачные и открытые процедуры принятия и обнародования решений усиливают независимость регулятора.

аудита счетов и рассмотрения решений регулятора в судебном порядке. Регуляторы должны представлять годовой отчет Парламенту, включающий финансовые данные, информацию о планировании, достижениях и неудачах, и парламентский орган, например, Комитет по государственным счетам, должен осуществлять надзор.

Последовательность и предсказуемость

Регуляторам необходима достаточная гибкость для совершенствования регуляторного режима посредством адаптации процедур и решений исходя из опыта, приобретенного в процессе осуществления деятельности. Однако, непоследовательные или непредсказуемые изменения регуляторных требований повышают риск для частного сектора, порождая подозрения и ослабляя веру в независимость регулятора, что, таким образом, увеличивает стоимость капитала и не стимулирует инвестиции в отрасль.

Сложность должна быть сведена к минимуму

Минимизация издержек и сложности регулирования является основной задачей построения системы регулирования. Сложность увеличивает издержки для регулятора и отрасли, создает необходимость привлечения дефицитных кадровых ресурсов и может воспрепятствовать коммерческой инициативе. Регулирование должно быть направлено на недопущение ослабления конкурентоспособности сектора железных дорог, особенно с учетом того, что правительства большинства стран заинтересованы в переориентации транспортных потоков от менее экологически безопасных видов транспорта в пользу железной дороги. Регуляторные механизмы должны быть направлены на то, чтобы регулирование ограничивалось только абсолютно необходимыми аспектами, а также на упорядочение регуляторных структур и процедур, оставляя максимально возможное количество рычагов в распоряжении рынка и отрасли.

9.5.2 Институциональные механизмы и кадровое обеспечение

В контексте вышеизложенных принципов существует несколько взаимосвязанных вариантов регуляторных институциональных механизмов.

- Следует ли объединять функции экономического регулирования и регулирования мер безопасности в одном ведомстве?
- Следует ли железной дороге иметь собственного регулятора или находиться в ведении регулятора нескольких секторов?
- Следует ли назначать регулятора в качестве государственного органа или полномочного ведомства (что означает более высокую степень независимости)?

Существует также различные варианты кадрового обеспечения, которые обсуждаются в следующих разделах.

Задачи правительства как разработчика политики и регулятора как арбитра должны быть четко разграничены

Следует ли объединять экономическое регулирование и регулирование мер безопасности?

Функции по экономическому регулированию и регулированию мер безопасности/технических аспектов может осуществлять одно ведомство, или же эти задачи могут быть возложены на несколько ведомств. Некоторые страны отдают предпочтение нескольким ведомствам, например США, и, первоначально, Великобритания. Впоследствии в Великобритании было принято решение об объединении регулирования мер безопасности и экономического регулирования, что должно было способствовать обеспечению большего учета коммерческого эффекта решений при регулировании мер безопасности. Это создало определенные возможности для некоторого компромисса в вопросах безопасности за счет большего акцента на коммерческий эффект, но преимуществом объединения экономического регулирования и регулирования мер безопасности является использование одних и тех же сотрудников, особенно специалистов по техническим вопросам. Этим решается важный вопрос при формировании регуляторных механизмов, а именно обеспечение беспрепятственной координации действий тех, кто отвечает за различные аспекты регулирования.

Одноотраслевой или многоотраслевой регулятор?

В законодательстве о регуляторе в сфере железных дорог должен учитываться факт наличия других регуляторов, полномочия которых могут являться главенствующими, или же может иметь место дублирование их функций с функциями регулятора в сфере железных дорог. Например, не будет ли целесообразным включить в компетенцию существующих регуляторов вопросы регулирования железных дорог? Или же отдельный регулятор по железным дорогам является лучшим вариантом? В более широком смысле речь идет о том, должно ли регулирование железных дорог входить в компетенцию единого регулятора по железным дорогам или же многоотраслевого регулятора. Во Вставке 9.9 приведены примеры.

Вставка 9.9 Примеры отраслевого и многоотраслевого регулятора

В США экономическое регулирование в секторе железных дорог осуществляет независимый Совет по наземному транспорту (Surface Transportation Board (STB)), отвечающий за все виды наземного транспорта; безопасность железных дорог регулируется Федеральной администрацией по железным дорогам (Federal Railroad Administration (FRA)) Департамента транспорта. Аналогично, в Германии многоотраслевой регулятор – Федеральное агентство по сетевым отраслям (BNA) - осуществляет мониторинг конкуренции и обеспечивает отсутствие дискриминации в предоставлении доступа ко всем сетевым отраслям, включая железные дороги; Федеральное ведомство по железным дорогам (EBA) осуществляет надзорные функции и выдает лицензии железнодорожным компаниям.

В России функционируют два экономических регулятора естественных монополий: Федеральная служба по тарифам (ФСТ), в компетенцию которой входят вопросы тарифов, и Федеральная антимонопольная служба (ФАС), которая занимается вопросами конкуренции в более широком контексте и регуляторными вопросами. Аналогичная система внедрена в Казахстане.

В больших странах ЕС (Великобритании, Франции, Италии) регуляторы железных дорог отвечают *только* за сектор железных дорог; но это не является общепринятой практикой в меньших странах ЕС.

Немногие страны с переходной экономикой или развивающиеся страны располагают достаточными ресурсами для создания единого регулятора для сектора железных дорог или даже для транспортного сектора, поэтому в большинстве стран функции регулирования железных дорог осуществляют многоотраслевые регуляторы. Например, в Танзании Управление наземного и морского транспорта осуществляет регулирование экономических и природоохранных аспектов и мер безопасности применительно ко всем транспортным секторам, за исключением воздушного транспорта. Действенное объединение усилий может быть достигнуто посредством регулирования нескольких секторов одним ведомством:

- Опыт, приобретенный в процессе регулирования одного сектора, может быть применен и в отношении других секторов.
- Специалисты (например, юристы) могут привлекаться в работе по нескольким секторам, создавая полноценные рабочие программы и обеспечивая более эффективное и экономичное регулирование.
- В секторе коммунальных услуг и в транспортном секторе присутствует общая необходимость планирования и финансирования долгосрочных капитальных инвестиций, определения тарифов и лицензирования.
- Многоотраслевой регулятор должен содействовать принятию регуляторной политики, которая является более последовательной и прозрачной применительно к секторам.
- Многоотраслевой регулятор в меньшей степени подвержен «регуляторному поглощению», чем одноотраслевой регулятор, поскольку многоотраслевой регулятор имеет более высокий статус и больше полномочий и работает с несколькими отраслями и министерствами.

Многоотраслевые регуляторы могут иметь ряд недостатков:

- Ввиду полномочий и влияния многоотраслевых регуляторов, руководители могут злоупотреблять своим положением. Специальные технические здания отдельных секторов могут оказаться недостаточными; этот фактор риска может быть снижен, если каждый

сектор будет представлен на уровне Совета при сохранении технических групп по конкретным секторам на операционном уровне.

- Размер и сравнительная сложность многоотраслевых регуляторов может создать больше проблем при формировании и управлении.
- Большой объем бюрократии может создать задержки в принятии решений.

Ведомство или государственный орган?

Регулятор должен быть создан как независимое ведомство, а не государственный орган, который не обладал бы необходимой независимостью. Регуляторное ведомство, действующее в пределах законодательно установленной компетенции, обеспечит, чтобы решения были последовательными, достаточно предсказуемыми и убедительными для инвесторов, а не основывались на кратковременных политических выгодах, таких как выборы или ограниченность финансовых средств.

Кадровое обеспечение

Во многих странах имеется незначительный или вообще отсутствует опыт независимого регулирования, поэтому ключевое значение приобретает формирование регуляторного потенциала.¹¹⁸ Проблема состоит в том, чтобы привлечь и удержать квалифицированных специалистов, которые способны выполнять специфичные и сложные функции, требуемые регулятором.

Регуляторы не должны полагаться на кадровые ресурсы государственного департамента. Для усиления независимости, назначения на должности должны осуществляться независимо от правительства или министра, возможно через независимый совет по назначениям. Срок пребывания в должности членов совета и руководителей должен составлять четыре-пять лет с тем, чтобы они действовали в интересах регулятора, а не предыдущей должности, как правило, в отрасли или в министерстве. Члены совета или руководители могут освобождаться от должности только в исключительных случаях, таких как аморальное поведение или явная некомпетентность. Такой принцип ограждает лиц, принимающих решения, от внешнего давления, что усиливает независимость регулятора. Основания для освобождения от должности должны быть установлены в законодательстве, и эта процедура должна предусматривать действенный механизм сдержек и противовесов, таких как требование ратификации Парламентом.

Эффективный регулятор должен иметь достаточное количество компетентных сотрудников, которые должны обладать знаниями в области права, экономики и технического обеспечения, в зависимости от обязанностей регулятора. Также требуются технические знания в сфере железных дорог для целей регулирования мер безопасности, и, возможно, экономического регулирования, для того, чтобы учитывать реалии

¹¹⁸ R. Bullock, V. Foster and C. Briceno, C., *Africa's Infrastructure, A Time for Transition*, (World Bank, 2010). <http://www.infrastructureafrica.org/aicd/flagship-report>.

Регулирование должно быть построено таким образом, чтобы его преимущества превышали издержки.

железнодорожной отрасли при принятии решений. Поскольку регулятор должен быть катализатором изменений и иметь свежий взгляд на сектор железных дорог, в кадровом составе не должны преобладать бывшие работники железной дороги, которые могут проявлять чрезмерную навязчивость и пытаться руководить функционированием железных дорог.

9.6 Выводы

Качественное регулирование является сложной задачей. Соответственно, регулирование должно ограничиваться наиболее значимыми аспектами, используя максимально простую и минимально обременительную систему.¹¹⁹ Экономическое регулирование железных дорог необходимо только при наличии рыночной власти; такое регулирование может не требоваться в случае серьезной конкуренции со стороны автомобильного транспорта. Регулятор должен способствовать формированию и поддержанию конкуренции для того, чтобы уменьшить необходимость в регулировании. Если структура отрасли позволяет доступ третьей стороны или открытый доступ — что создает конкуренцию среди железнодорожных компаний — регулирование должно быть сосредоточено на сохраняющейся естественной монополии, обычно ограничивающейся предоставлением инфраструктуры.

Регулирование должно быть построено таким образом, чтобы его преимущества превышали издержки. Экономическое регулирование может являться адекватной мерой при несостоятельности рынка, но формирование функционирующего рынка является более эффективным, чем регулирование. Хотя существует несколько форм несостоятельности рынка в сфере железных дорог, монополия является той формой, которая в наибольшей степени требует регулирования. Тем не менее, посредством внедрения механизмов конкуренции в сфере железнодорожных перевозок, регулирование может ограничиваться инфраструктурой, в особенности инвестициями, а также контролем и установлением платы за доступ. Обеспечение доступа и достижение инвестиционных целей упрощается при использовании коммерческих стимулов, нежели регулирования.

Не существует оптимальной модели экономического регулирования железных дорог. Наоборот, регулирование следует адаптировать для достижения целей государства в отношении всего транспортного сектора с учетом иных аспектов реформы железных дорог. Эти соображения определяют цели государственных интересов, достижение которых призвано обеспечить регулирование, и именно эти цели должны определять обязанности регулятора, которые должны быть установлены в законодательстве.

Как показывает опыт, формирование конкуренции в сфере железнодорожных перевозок пассажиров является более сложным, чем в

¹¹⁹ J. A. Gomez-Ibanez, *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*, (Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2003).

сфере грузоперевозок; это означает, что на железных дорогах с преобладанием пассажирских перевозок может потребоваться больший объем регулирования, чем на железных дорогах, на которых осуществляются преимущественно грузоперевозки.

Регуляторный режим должен быть достаточно гибким, чтобы реагировать на непредвиденные ситуации, особенно когда объем транспортных потоков оказывается меньше прогнозного. Гибкость проще обеспечить при помощи дискреционного регулирования, чем концессионного контракта, хотя иногда их сочетание может оказаться оптимальным решением.

Регулирование внешней безопасности и природоохранных мер имеет важнейшее значение для железных дорог, но технические стандарты зачастую лучше оставить на усмотрение отрасли.

Важное значение имеют институциональные механизмы регулирования в сфере железных дорог. В идеале, экономическое регулирование должно осуществляться независимо от правительства и отрасли; если это не может быть обеспечено незамедлительно, этот принцип должен стать конечной целью.