



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

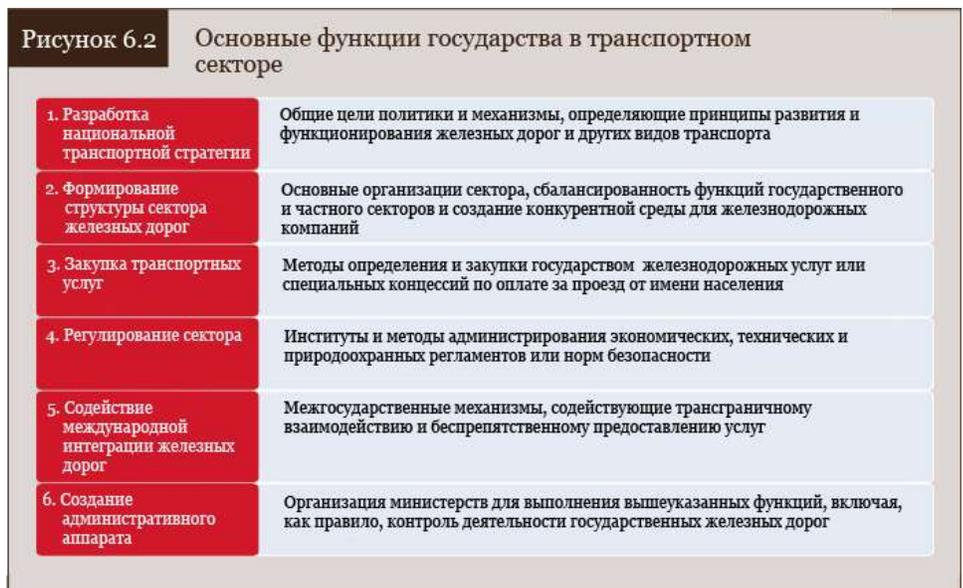
В Главах 6, 7 и 8 рассматриваются функции государства в секторе железных дорог. Осуществление этих функций в совокупности определяется как управление сектором в целях дифференциации с корпоративным управлением (т.е. управлением непосредственно в железнодорожных компаниях).

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 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, возможно, международным нормам безопасности и охраны окружающей среды (Рисунок 6.1).



Шесть основных функций посредством которых правительства реализуют государственные интересы, представлены на Рисунке 6.2



Ввиду необходимости, эти шесть функций государства пересекаются, но 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 формулирует цели для всего сектора и затем определяет последовательные принципы и приоритетные направления использования государственных ресурсов для достижения целей 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, и суть и постоянство составляющих этой системы определяют перспективы ее участников.

Национальные транспортные стратегии могут различаться, но цели и принципы государственной транспортной политики должны быть последовательными применительно к сектору в целом, вне зависимости от вида транспорта. Аналогично, в инструментах государственной политики следует избегать очевидного конфликта между видами транспорта. Однако, достижение этого может оказаться непростой задачей, поскольку политика государственных инвестиций в инфраструктуру, возмещения 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, но предложение этих услуг во многом зависит от государственной политики финансирования государственной инфраструктуры. В развивающихся странах большинство перевозок пассажиров и грузов осуществляется по сети государственных железных дорог, также как и большинство грузоперевозок автомобильным транспортом, автобусное сообщение и движение личных транспортных средств осуществляется по государственным автомобильным дорогам. Однако, государственное финансирование на цели развития и обеспечения функционирования сети каждого вида транспорта (и других государственных сетей, таких как авиaperевозки или внутренний водный транспорт) не всегда увязано с общей национальной транспортной стратегией или оценками, охватывающими несколько видов транспорта. Аналогично, регулирование инфраструктуры и ценовая политика обычно 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 существуют национальные государственные органы, занимающиеся вопросами планирования, финансирования и управления дорожными сетями на постоянной основе.

В отличие от этого, развитие сети железных дорог в большинстве случаев воспринимается как внутреннее дело сектора, и любое государственное финансирование или инвестиции, кроме как для реализации престижных проектов, считается временным исключением, которого можно избежать, если железные дороги будут реструктуризированы или приватизированы. В реальности, национальным железным дорогам выделяется значительный объем государственных средств, но это финансирование обычно не носит системный характер и выделяется неохотно в суммах, которые устанавливаются произвольно. В результате такого непредсказуемого притока средств, финансовые директора многих железнодорожных организаций с трудом пытаются найти баланс между зачастую неудовлетворительно структурированной системой финансирования дефицита, субсидированием тарифов, необходимостью устранения превышения межремонтных сроков и модернизацией железнодорожной сети.

В действительности, как показывает международный опыт, полное возмещение затрат на содержание объектов инфраструктуры напрямую за счет пользователей железных дорог нереально в большинстве стран, за исключением стран с наиболее высокой интенсивностью транспортных потоков, особенно грузоперевозок. Полное возмещение затрат включало бы общие капитальные расходы на строительство, обновление или расширение инфраструктурных сетей железных дорог.⁶⁵ Но, при этом, полное возмещение затрат невозможно и не ожидается от национальных железных дорог, кроме как от магистральных линий.

Высказываются аргументы не в пользу обеспечения паритета государственного финансирования, а экономической целесообразности государственных инвестиций в каждый вид транспорта. Обеспечение рационального и экономически оправданного баланса между видами транспорта возможно только на основе национальной транспортной стратегии, устанавливающей единые цели политики и последовательные индикативные показатели эффективности государственных инвестиций.

Аналогично, если в отношении различных видов транспорта действуют разные стандарты и регламенты, национальные регламенты по вопросам безопасности и охраны окружающей среды могут влиять на эксплуатационные издержки видов транспорта, предопределяя, таким образом, выбор

⁶⁵ Даже в странах с высокой интенсивностью движения, за счет железнодорожных коридоров с наибольшей интенсивностью перевозок, как правило, финансируются инфраструктурные издержки менее загруженных участков железнодорожной сети.

пользователей. Регламенты включают лицензирование вхождения на рынок, стандарты подготовки водителей и операторов, экологические нормы по транспортным средствам, предельные нормы нагрузки, часы работы, правила перевозки опасных грузов и т.д. Зачастую, без видимых причин, стандарты различаются по подсекторам транспортной отрасли, что влияет на конкурентоспособность видов транспорта.

Обеспечение последовательного подхода ко всем видам транспорта в национальной транспортной стратегии является непростой задачей. Методологии единого учета и отнесения издержек и принципы расчета издержек должны быть разработаны и применены к сегментам инфраструктуры с тем, чтобы избежать конкурентных искажений между видами транспорта. Следует также разработать методы сравнения несопоставимых воздействий на окружающую среду и безопасность.

Национальные транспортные стратегии должны содействовать определению принципов и инструментов политики в широком контексте, таких как управление сектором, функции государства и частного сектора, степень конкуренции, меры, необходимые для обеспечения координации и интеграции между видами транспорта, характер регулирования, последовательные принципы ценообразования по видам транспорта, отражающие издержки и позволяющие избежать искажений в выборе пользователей, учет положений стратегий борьбы с глобальным потеплением в транспортной политике, обеспечение равенства для удовлетворения транспортных потребностей уязвимых групп населения и жителей отдаленных районов и обеспечение норм безопасности. Роль государства в создании равных условий для всех видов транспорта, возможно, является самой сложной задачей, но лучше пытаться решить эту задачу с некоторыми недостатками, 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 управлять ею в неизменном виде либо потому, что считает эффективность 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 этих факторов. 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 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 быть способна реагировать на воздействие рыночных факторов. Государству принадлежит важнейшая роль в управлении сектором, однако это не должно сводиться к микроуправлению отдельными организациями.

В предыдущей главе рассматривалась структура сектора, включая три основные составляющие — организация деятельности, конкуренция на рынке и делимость. Организация деятельности означает степень коммерциализации железных дорог, включая масштаб собственности или участия частного сектора. Конкуренция на рынке означает степень конкурентоспособности железной дороги в оказании транспортных услуг посредством конкуренции на рынке или за рынок. Делимость означает, в какой степени изначальная монолитная структура железнодорожной индустрии может и должна быть разделена на подвиды деятельности и децентрализована. Стратегическая суть и значимость этих факторов и альтернатив подробно обсуждается в Главе 5.

6.4 Покупка 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 пассажироперевозок железной дорогой, усугубляемого политическим давлением в целях недопущения повышения 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 стимулы для повышения эффективности и доходов; процесс составления бюджета должен быть открытым и прозрачным для того, чтобы обеспечить 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 этих механизмов приведено в Главе 8, где также обсуждаются возможности использования конкурсных торгов для присуждения таких контрактов в целях обеспечения наилучшей отдачи от государственных ресурсов.

Хотя модели покупки услуг более актуальны для железнодорожных перевозок пассажиров, существует также ряд вводимых государством обязательств применительно к определенным грузоперевозкам, таким как доставка гуманитарных грузов в районы стихийных бедствий. Однако, правительства, владеющие акциями горнодобывающих предприятий, нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих компаний, металлургических или аналогичных предприятий иногда вынуждают руководителей компаний, занимающихся грузоперевозками по железной дороге, поддерживать искусственно низкие тарифы в целях поддержки так называемых «стратегических» отраслей.⁶⁶ Такой вид интервенций сложно

⁶⁶ В данном контексте «стратегические» зачастую означает отрасли, в которых присутствует большее политическое давление, чем в секторе железнодорожных грузоперевозок.

обосновать экономической аргументаций, и в данном Сборнике рекомендуется избегать таких интервенций.

6.5 Регулирование сектора

Четвертой функцией государства в секторе железных дорог является создание регуляторных 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 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 разными железнодорожными компаниями, экономическое регулирование может быть минимальным и ориентировано исключительно на поддержание конкуренции. Аналогично, если предоставляется право доступа к объектам инфраструктуры, национальная система должна регулировать вопросы доступа к инфраструктуре и обеспечивать соблюдение прав.

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

Рисунок 6.3 Основные области регулирования	
1. Экономическое регулирование	Экономическое регулирование может охватывать такие аспекты, как начало деятельности в секторе, стандарты услуг, формирование цен на услуги железной дороги и/или доступ к объектам инфраструктуры
2. Нормы безопасности	Процедуры защиты интересов пассажиров, работников и населения, соблюдение требований и расследование аварий
3. Охрана окружающей среды	Воздействие железнодорожного транспорта на население, проживающее на территориях, по которым проходят железнодорожные коридоры, а также более масштабные виды воздействия, такие как выбросы углекислого газа
4. Технические регламенты	Технические нормы и стандарты, направленные на обеспечение комплексной, безопасной и экологически приемлемой сети железнодорожной инфраструктуры и услуг.

6.6 Межгосударственные соглашения и договоры в сфере железных дорог

Пятой функцией государства является содействие международной интеграции железных дорог, что имеет важное значение для железнодорожной отрасли во многих регионах. Большинство железнодорожных сетей построено в пределах территории стран, что создает множественные барьеры для функционирования железных дорог, особенно при грузоперевозках. Такая ситуация могла быть приемлемой до глобализации, однако сегодня ввиду больших расстояний 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 управления транзитом:** Не всегда присутствует активное управление международными транзитными грузоперевозками по железной дороге 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. Кроме того, поезда международного сообщения не всегда имеют приоритетность в выделении путей и локомотивов, а также в плане ремонта или управления. Задержки на границе обычно 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 несопоставимый контроль поездов:** Принимающие железные дороги осуществляют механический контроль поездов в целях отказа в пропуске вагонов в неудовлетворительном состоянии, которые могут создать проблемы для обеспечения безопасности или потребовать ремонта. Если вагон не пропускается, он должен быть отцеплен, и состав должен быть переформирован, что создает задержки. Однако, поскольку национальные правила контроля не совпадают, 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 в случае 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.

- **Накопление 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 для оформления. Эти проблемы усиливают действие друг друга, поскольку непредсказуемость времени прохождения пограничного контроля сама по себе является основной причиной нарушения графика движения.
- **Информирование:** Иногда декларации вагонов и поездов не отправляется на границу заблаговременно, а прибывают вместе с составом, что не позволяет таможенным органам или другим пограничным службам оперативно провести оформление.
- **Процедуры таможенного и пограничного контроля:** Эти процедуры также непредсказуемы ввиду различий в функционировании железных дорог и собственных процедур таможенных и пограничных служб. Однако, задержки на границе также неизбежны в случае скопления составов. В случае, если сотрудники таможни захотят провести полный досмотр вагона грузового поезда, железной дороге приходится делать непростой выбор— либо отцеплять вагон и предоставлять составу проезд, или же задерживать весь состав на время проведения досмотра. Отцепление обеспечивает возможность прохождения состава, но груз в отцепленном вагоне будет доставлен со значительным опозданием.

«Плавные» международные железнодорожные коридоры для грузоперевозок требуют постоянных и скоординированных политических и управленческих мер на трансграничном уровне. В больших странах, таких как Китай, Индия, Россия или США, соотношение международных и внутренних транспортных потоков является низким. Однако, в регионах с меньшим количеством граничащих сетей национальных железных дорог, развитие действенных международных железнодорожных коридоров имеет важнейшее значение для функционирования системы транснационального железнодорожного сообщения. На международном взаимодействии отрицательно сказывается стремление каждой железной дороги получить максимальные доходы от транзитных перевозок или поездов прямого сообщения, и именно поэтому межгосударственные соглашения имеют решающее значение для обеспечения гармонизированных механизмов для сотрудничества в управлении железными дорогами, упорядочения национальных процедур пограничного контроля, минимизации задержек и недопущения непредсказуемости, что является привычной ситуацией на многих международных границах железных дорог.

Политические и управленческие границы могут усилить действие фактора технологических границ. Например, в состав Европейской сети железных

дорог входят традиционные национальные системы с различными техническими стандартами — четыре основных вида колеи, восемь основных систем сигнализации плюс двенадцать других, шесть основных систем электрификации, различия в погрузочных габаритах, высоте пантографа, максимальной нагрузке на ось; левое или правое направление хода, системы безопасности и т.д. Все это создает проблематичные эксплуатационные ограничения, и поставщики железнодорожного оборудования не могут воспользоваться экономией масштаба, и, поэтому, европейские железные дороги являются менее конкурентоспособными. В других регионах, таких как государства Африки к югу от Сахары или страны Юго-Восточной Азии, присутствует стремление к созданию региональных сетей, и отмечаются схожие проблемы интеграции сетей и услуг. Во всех регионах участие государства имеет важнейшее значение для обеспечения благоприятных международных механизмов, способствующих нахождению решений руководством национальных железных дорог и пограничных ведомств, позволяющих международным железнодорожным коридорам успешно конкурировать с другими видами транспорта.

Сопутствующей проблемой является последовательность формирования цен на грузоперевозки или пользование железными дорогами в трансграничном контексте. Без основополагающих политических договоренностей, исходя из собственных финансовых соображений каждая железная дорога может попытаться получить более значительную часть от общего объема поступлений от перевозок, что уменьшает транзитную ставку, ухудшая перспективы формирования общих транспортных потоков.

6.7 Административный аппарат

Шестой и последней 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; (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/регуляторные и консультационные функции и оперативное управление государственной железной дороги сосредоточены в одном месте, управляющие государственной железной дорогой, как правило, могут убедить себя в том, что интересы государственной железной дороги совпадают с государственными интересами в секторе железных дорог.

Совместное сосредоточение функций по разработке политики в сфере железных дорог, регулирование и корпоративный надзор за функционированием железных дорог затрудняет оценку вариантов политики, таких как усиление конкуренции, поскольку это повышает риск для теперешнего финансового положения железной дороги. 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 имеют аналогию с передачей единой заинтересованной стороне права предоставления доступа на игровое поле, определения правил игры, собственности на предпочтительную команду и выбора судей. Наконец, регулирование вопросов безопасности и охраны окружающей среды, защищающие интересы населения, как показано на Рисунке 6.1, вряд ли будет исходить от руководителей организаций, попадающих под действие регулирования.

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