

**Р. Питтмэн, О. Диакону,
Э. Шип, А. Томова, И. Вронка**

Вагончик тронется? Частные железнодорожные грузоперевозки в России и Центральной и Восточной Европе

Перевод с английского И. В. Розмаинского, под редакцией С. Б. Авдашевой

Оригинальная статья на английском языке опубликована в журнале *Journal of Competition Law and Economics*. 2007. Vol. 3. No 4. P. 673–687.

В России и странах Центральной и Восточной Европы грузовые перевозки занимают значительную долю в объеме услуг железнодорожного транспорта и являются гораздо более значимыми для национальной экономики по сравнению с западноевропейскими странами. На сегодняшний день сектор грузовых железнодорожных перевозок в рассматриваемых странах находится в процессе реструктуризации. И в большинстве своем реформа ориентирована на модель вертикального разделения. Реформаторы пытаются внедрить конкуренцию между операторами подвижного состава с помощью открытого доступа к инфраструктуре, которая, в свою очередь, управляется государством и сохраняет монопольное положение.

Предмет данной статьи — фактические масштабы конкуренции, условия развития конкуренции и характеристики частных фирм, добившихся успеха после входа на рынок грузоперевозок. Как всегда, Россия демонстрирует существенные отличия от стран ЦВЕ.

Введение

Во всем мире не утихают разговоры вокруг сферы услуг железнодорожного транспорта и, в частности, вокруг проблем в секторе грузовых железнодорожных перевозок. Лица, ответственные за проведение экономической политики, продолжают обсуждать вопрос о наиболее перспективной модели реструктуризации старой системы грузоперевозок³⁰.

Одни реформаторы, либералы, предлагают пойти проторенной дорожкой и использовать ту модель, которая стала типовой для других инфраструктур-

³⁰ Для более широкого обсуждения см. [Newbery, 1999], где рассматриваются электричество, газ и телекоммуникации; [Pittman, 2003a], где анализируются железнодорожные перевозки, электричество и телекоммуникации; а также [Gymex-Ibбceз and de Rus, 2006 и Pittman, 2007b], где затрагиваются железнодорожные перевозки.

ных секторов: полное обособление предприятий в потенциально конкурентном секторе (в данном случае — операторов подвижного состава) от предприятий инфраструктуры (в нашей сфере — от путевого хозяйства, системы связи, обслуживания станций, депо и т. д.). Другая группа реформаторов, — опасаясь серьезных проблем в результате такой глубокой реструктуризации, — приводит доводы в пользу менее радикальной версии той же самой модели: создать конкуренцию среди независимых операторов подвижного состава, но при этом все же разрешить инфраструктурной компании выполнять функции оператора.

Первая модель — это модель полного вертикального разделения, иногда ее называют «британской моделью». Вторая — модель, сохраняющая вертикальную интеграцию, но требующая, чтобы интегрированная компания разрешила независимым операторам подвижного состава использовать инфраструктуру. Обычно она называется моделью «доступа третьей стороны».

Как и в других инфраструктурных секторах, преимущество полного вертикального разделения состоит в том, что сводит на нет стимулы инфраструктурной компании дискриминировать конкурентное предприятие на смежной стадии технологической цепочки — в нашей, например, сфере предоставлять более благоприятные условия для собственного подвижного состава по сравнению с подвижным составом конкурентов. Именно такова была теоретическая основа ранних случаев вертикального разделения — в первую очередь разделения American Telegraph and Telephone [U.S. v. AT&T] [Brennan, 1987, 1996]. Самый очевидный недостаток этой модели в том, что она, по определению, уничтожает экономию от ассортимента (экономия от совмещения производств), которую в равной мере используют операторы и инфраструктуры, и подвижного состава. Когда-то реформаторы-скептики действительно боялись потери подвижного состава, находящегося в собственности разных компаний, — именно это соображение лежало в основе вертикальной интеграции на железнодорожном транспорте почти двести лет назад. Однако столь же серьезные проблемы может вызвать разрушение или, по крайней мере, искажение стимулов к инвестициям как у операторов подвижного состава, так и у операторов инфраструктуры.

В этом плане ощутимое преимущество у модели «доступа третьей стороны»: она позволяет сохранять экономию от вертикальной интеграции оператора, эксплуатирующего как поезда, так и рельсовые пути, и в то же время требует от вертикально интегрированной компании обеспечить доступ конкурентов и, таким образом, создать конкуренцию на стадии перевозок. Но у этой модели свой недостаток — интегрированная компания будет заинтересована предоставить более благоприятные условия доступа (более низкие цены и простые процедурные условия) своим поездам по сравнению с независимыми операторами подвижного состава. При этом регулирующим органам и/или органам конкурентной политики может оказаться сложно предотвратить подобный фаворитизм. Особенно это относится к странам без сильных традиций конкурентной

политики и/или судопроизводства в этих сферах. В тех странах, где был введен режим «доступа третьей стороны», доля независимых операторов грузоперевозок в суммарных железнодорожных грузоперевозках невелика. Однако справедливости ради надо отметить, что она невысока и в странах, которые ввели вертикальное разделение.

Частично реагируя на проблемы и сложности, связанные с вертикальным разделением и моделью «доступа третьей стороны», некоторые страны попробовали реализовать другой, альтернативный подход. Он состоит в сохранении вертикальной интеграции железнодорожных компаний, отказе или, по крайней мере, ослаблении законодательных требований о предоставлении доступа третьей стороне к инфраструктуре. Но при этом — в горизонтальном разделении старой вертикально интегрированной монополии на новые независимые вертикально интегрированные компании. Эти компании, в свою очередь, обладают некоторой региональной монопольной властью, но конкурируют в узловых пунктах за заказы доставки как из этих узловых пунктов, так и в эти пункты.

Поскольку эта модель реформы была реализована в Аргентине и Мексике и в некоторой степени в Бразилии, ее можно назвать «латиноамериканской моделью»³¹.

Правительства стран ЦВЕ и России выбрали из этих трех моделей два разных пути реструктуризации своих отраслей железнодорожных грузоперевозок. Самые крупные и «продвинутые» в плане рыночных реформ страны ЦВЕ отдали предпочтение модели вертикального разделения, обособив компании, занимающиеся грузоперевозками (а также компании, занимающиеся пассажирскими перевозками), от инфраструктурных компаний. При этом инфраструктура в этом случае доступна для эксплуатации другими независимыми операторами грузоперевозок. Далее мы покажем, насколько стратегия реформ оказалась в этом аспекте на удивление успешной в двух странах ЦВЕ — в Румынии и Польше — и гораздо менее удачной в остальных.

В действительности Румынию и Польшу следует считать мировыми лидерами в плане создания конкуренции в сфере железнодорожных перевозок на базе старой вертикально интегрированной монополии. Некоторые либералы из российского правительства утверждают, что окончательный вариант российской модели также будет моделью вертикального разделения, однако до сих пор преобразования в России представляли собой лишь реализацию половинчатой и ограниченной версии модели «доступа третьей стороны». Остается ждать, будет ли российское правительство довольствоваться существующей конкурентоспособностью и эффективностью железнодорожных грузоперевозок или же действительно в будущем станет создавать реальную конкуренцию в этой сфере. Аналогично пока непонятно, достигнут ли другие страны ЦВЕ такого же успеха в создании конкуренции, какого добились Румыния и Польша.

³¹ Эта модель обсуждается более детально в работах: [Pittman, 2004a и Kogan, 2006].

Центральная и Восточная Европа: противоречивые результаты вертикального разделения

Страны ЦВЕ зависят от их железнодорожных грузоперевозок гораздо сильнее, чем западноевропейские, отчасти потому, что их экономика гораздо больше ориентирована на дешевые и громоздкие продукты типа угля, чем экономика их более богатых западных соседей.

Значительное сокращение объема железнодорожных грузоперевозок (рис. 1) — резкое в одних странах ЦВЕ и не такое стремительное в других и в целом выровнявшееся после 1998 года — не изменило этого факта.

Ранние реформаторы: Венгрия, Польша, Чехия и Словакия, а теперь Болгария и Румыния приняли планы по реструктуризации, чтобы убедить Брюссель в своей готовности вступить в ЕС. Таким образом, в каждой из этих стран старая вертикально интегрированная, находившаяся в собственности государства, компания-монополист была разделена на три независимые (хотя по-прежнему находящиеся в государственной собственности): оператора железнодорожной инфраструктуры, оператора грузоперевозок и оператора пассажирских перевозок.

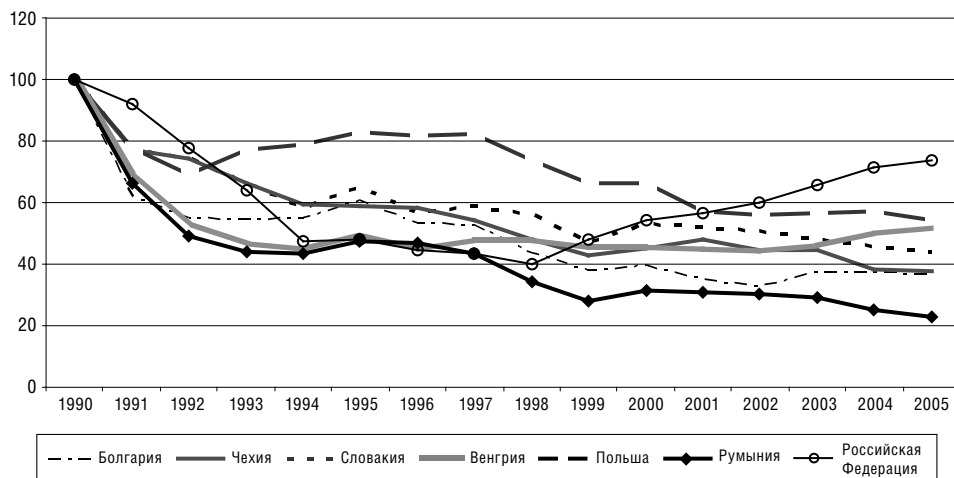


Рис. 1. Динамика объема грузоперевозок³²

Примечание: По оси абсцисс — период сокращения объема грузоперевозок (с 1990 по 2005 год), по оси ординат — показатели объема грузоперевозок в тонно-километрах.

Кроме того, большинство из этих стран сформировали регулирующие органы, в разной степени независимые от правительства. Конкуренционные органы со-

³² Источники: World Bank Railways Database, UIC International Railway Statistics, UIC Railway Statistics Synopsis, 2005.

храняли полномочия по вопросам именно конкурентной политики в секторе, и некоторые из них расследовали случаи злоупотребления доминирующим положением со стороны инфраструктурной компании и/или укоренившегося оператора железнодорожных грузоперевозок.

Результаты реструктуризации оказались противоречивыми (табл. 1). В Румынии доля частных операторов в общем объеме грузоперевозок составила где-то 20–25 %, в Польше — превысила 15 %. Тогда как в Чехии и Словакии появилось лишь несколько частных операторов железнодорожных грузоперевозок, которые к тому же заняли небольшую долю рынка, а в Болгарии и Венгрии (а также в России, но о ней мы поговорим отдельно) доля таких компаний и вовсе ничтожна.

Эти данные невольно заставляют задуматься по меньшей мере над двумя вопросами. Во-первых, почему новые частные компании оказались успешнее в Румынии и Польше, а в остальных странах ЦВЕ добились значительно меньших результатов? Во-вторых, какие типы новичков вошли на рынок и таким образом, входа какого типа компаний нам ожидать в других странах?

Таблица 1

Оценки доли частных операторов в суммарном объеме железнодорожных грузоперевозок³³

Страна	Доля частных операторов в грузоперевозках
Болгария	0
Венгрия	0
Россия	Около 0
Словакия	Меньше 5%
Чехия	Меньше 5%
Польша	15%
Румыния	25%

Лидерство Польши в развитии частных грузоперевозок в принципе легко объяснимо. После падения Берлинской стены она стала лидером экономических реформ среди стран ЦВЕ, в том числе и в области реструктуризации на микроуровне и создании конкуренции³⁴. Однако напрашивается закономерный вопрос: почему другие ведущие в плане реформ страны — Венгрия, а также Чехия и Словакия — добились столь небольшого прогресса? Конечно, Польша испытала меньшее падение объема железнодорожных грузоперевозок (рис. 1), чем ее соседи, но Венгрия к 2005 году вышла на тот же уровень. Одним из факторов,

³³ Данные в таблице основаны на неофициальных источниках: авторы использовали данные из печати и специализированных изданий.

³⁴ См., например, [Fingleton, et al., 1996].

замедлявших реформы в Чехии, мог быть переход власти от правоцентристского правительства к левоцентристскому в 1998 году, но результаты деятельности правоцентристского правительства в Словакии существенно не отличаются.

Одно из объяснений различий в результатах реформ связано со значительной экономией от масштаба и разной плотностью железных дорог в странах, проводивших реформу. Как показано в таблице 2, уровень грузоперевозок в тонно-километрах в Польше выглядит большим на фоне аналогичных показателей в других странах ЦВЕ, а объем грузоперевозок в тонно-километрах на километр рельсовых путей в Польше выше, чем во всех остальных странах, кроме Словакии. Более того, из таблицы также видно, что площадь территории Польши и Румынии (в среднем 276 тыс. кв. км) значительно превышает площадь территории Венгрии, Чехии и Словакии (в среднем 73 тыс. кв. км). Это, в свою очередь, указывает на то, что конкуренция в трех меньших по размеру странах может развиваться по мере демонтажа барьеров на пути международных железнодорожных грузоперевозок.

Таблица 2

Плотность сети железных дорог и объем грузоперевозок³⁵

Страна	Т-км (в млн, на 2003 г.)	Линии-км (в тыс., на 2002 г.)	Т-км на линии-км	Площадь территории (в тыс. кв. км)
Словакия	10 117	3507	2885	49
Чехия	17 069	9477	1801	77
Венгрия	8108	7267	1116	93
Болгария	5274	4073	1295	111
Румыния	10 918	10 882	1003	238
Польша	47 394	19 618	2416	313

Румыния — самый удивительный пример страны, добившейся успеха в развитии конкуренции в сфере железнодорожных перевозок. По этому показателю она является одной из самых благополучных стран в мире. Такой прорыв для Румынии был связан с необходимостью провести более глубокие, по сравнению со странами Вышеградской группы³⁶, реформы для удовлетворения критериям вступления в Европейский союз. На условия реформы железных дорог также благоприятно повлияло создание Совета по конкуренции Румынии, полномочия которого в последние годы существенно возросли.

На успех Румынии, возможно, могло бы бросить тень то, что произошло с железнодорожной компанией CFR Marf. Слабость и неконкурентоспособность этой укorenившейся компании лучше объяснит развитие частных грузоперевозок, нежели глубокие реформы со стороны правительства и активные действия

³⁵ Источник: ЕСМТ (2005).

³⁶ Вышеградская группа включает Венгрию, Польшу, Словакию и Чехию.

регулирующих органов³⁷. Аналогичная печальная участь постигла, например, компанию в секторе сотовой телефонной связи в Румынии (опыт по созданию конкуренции здесь тоже относительно успешен): просто укоренившаяся компания, предоставлявшая стационарную телефонную связь, очень медленно расширяла свою деятельность в сегменте сотовой связи [Pittman, 2003b].

Итак, перейдем ко второму интересующему нас вопросу. Рассмотрим, какие компании оказались успешными в плане вхождения на рынок частных грузовых железнодорожных перевозок в Румынии и Польше. Есть по меньшей мере три группы вероятных отечественных кандидатов плюс четвертый зарубежный:

- крупные грузоотправители, вертикально интегрирующиеся для перевозки ресурсов и/или конечной продукции;
- грузовые экспедиторы, видящие возможности в вертикальной интеграции;
- старые железнодорожные предприятия, созданные при социализме для обслуживания отдельных фабрик, комплексов или регионов;
- международные операторы железнодорожного транспорта.

Первые три категории в Румынии и Польше хорошо представлены³⁸. Крупнейшие грузоотправители, интегрировавшиеся в сферу транспортировки, — это компания Rompetrol Logistics (перевозит переработанную нефть, а также ресурсы для нефтепереработки, главным образом, в порты и из портов), компания Mittal Steel (перевозит как выпускаемую ею самую сталь, так и значительную долю сырья) и компания Lotos Kolej, учрежденная фирмой Refineria Gdanska для перевозки собственной нефти, а также обслуживания других грузоотправителей. В Польше также много операторов железнодорожного транспорта, возникших благодаря вертикальной интеграции со стороны грузоотправителей. Это Pol-Miedz Trans — дочернее предприятие угледобывающей компании KGHM Polska Miedz; Orlen KolTrans — дочернее предприятие фирмы Orlen, крупнейшего в Польше производителя дизельного топлива; Transoda — дочернее предприятие производителя соды Soda Matwy и EuroNafT — выделившаяся в самостоятельный бизнес в 2003 году, а до этого дочернее предприятие фирмы, занимавшейся очисткой нефти в Тржебинеи.

Однако крупнейшие операторы грузовых железнодорожных перевозок не аффилированы с грузоотправителями. Некоторые первоначально были грузовыми экспедиторами, нередко организованными бывшими сотрудниками CFR (Румыния) и РКР (Польша) для получения прибыли в конкурентном секторе железнодорожных грузоперевозок. Среди самых успешных: Grup Feroviar Ro-

³⁷ См., например: [Ray Chambers. "Commercial Restructuring of the Romanian Railways". в румынском железнодорожном журнале Club Feroviar. 2006. April — September].

³⁸ Для детального обсуждения см. работы: [Serban Lacriteanu and Chris Bailey. The Privatisation of Romanian Railways // Today's Railways 115. July 2005. 18–27 и Mike Bent. Polish private companies exploit niche markets. Today's Railways 120. December 2005. 20–28].

map (GFR), крупнейший независимый грузоперевозчик, компания, также интегрированная в сферу строительства и ремонта подвижного состава; Unifetrans, очень старая румынская компания, которая занимается в первую очередь нефтепродуктами и сырьем для производства цемента, и STL Logistics, крупнейший в Польше независимый грузоперевозчик, создан в середине 1990-х годов как экспедиционная компания и в начале 2003 года стал первым польским международным грузоперевозчиком.

Наконец, множество независимых операторов железнодорожных перевозок возникли на основе региональных или специализированных транспортных компаний, созданных в социалистические времена. Среди них: PTKiGK Rybnik и PTKiGK Zabrze — крупнейшие в Польше международные транспортные компании, возникшие как перевозчики угля, а также PCC Szczakowa и Kopalnia Piasku Kotlarnia, бывшие перевозчиками песка на севере Польши, STL Maczki-Bog (дочернее предприятие STL Logistics), компания, занимавшаяся перевозкой песка в районе Катовице.

Ранее мы отмечали, что реализация модели вертикального разделения в железнодорожном секторе сталкивается с проблемой стимулов к инвестициям как в подвижной состав, так и в инфраструктуру. В этом вопросе решающую роль играет определение цены доступа к инфраструктуре. В будущем, по мере входа на рынок международных железнодорожных грузоперевозчиков, эта проблема станет еще более острой. Как уже отмечалось [Pittman, 2004b, 2005]³⁹, при установке платежей за доступ к столь крупномасштабной и капиталоемкой инфраструктуре, как система национальных железных дорог, приходится делать выбор из трех не очень приятных вариантов:

- цена, равная предельным издержкам, позволяет достичь краткосрочной эффективности, но одновременно требует государственного субсидирования долгосрочных инвестиций. В свою очередь, наполнение государственного бюджета как источника субсидий приводит к чистым потерям благосостояния, в особенности в странах с недостаточно развитой системой государственных финансов — таких, к примеру, как Болгария и Румыния;
- цена, равная средним издержкам (модель, традиционно называемая в регулируемых секторах ценообразованием на базе «полностью распределенных издержек»). Такая цена исключает потребность в государственных субсидиях, но снижает эффективность из-за отказа от предоставления услуг некоторым клиентам с оценкой предельных выигрышей, превышающих предельные издержки. Кроме того, в этом случае возникает проблема определения величины постоянных расходов и модели их

³⁹ Первая из упомянутых статей переведена и включена в данный сборник. — *Прим. пер.*

компенсации, что создает проблему поиска ренты, также достаточно остро для стран с переходной экономикой;

- модели ценовой дискриминации: или в форме цен Рамсея, или в форме многоставочных тарифов. Применение этих схем позволяет достичь эффективного объема использования инфраструктуры при одновременном устранении проблемы субсидий. Однако такие схемы обладают двумя недостатками. Во-первых, они дают преимущество крупным перевозчикам над мелкими, вот почему органы конкурентной политики плохо относятся к таким схемам. Во-вторых, эти схемы стимулируют непроизводительные инвестиции со стороны грузоотправителей в целях подачи сигналов о более высокой ценовой эластичности спроса.

Директивы Европейского союза в области железных дорог поддерживают модель ценообразования на основе предельных издержек — более конкретно, на основе социальных предельных издержек, по крайней мере, в контексте анализа «второго наилучшего», связанного с альтернативными транспортными средствами. Однако эти директивы допускают превышение регулируемой цены над предельными издержками в том случае, когда 100-процентное государственное субсидирование постоянных издержек рассматривается как нежелательное [Nash, 2006]. Как продемонстрировали недавние отчеты VTRE (2003) и ЕСМТ (2006), попытки применить модель ценообразования на основе предельных издержек сталкиваются с серьезными проблемами концептуального, методологического и измерительного характера. По оценкам, доля частных предельных издержек в общих средних издержках инфраструктуры обычно находится в диапазоне 10–25 %. Однако, основываясь на данных (рис. 2), можно сказать, что в этих условиях правительство и регулирующие органы стран ЦВЕ предпочли выбрать цены за доступ, превышающие предельные издержки.

Вероятно, этого следовало ожидать, учитывая потребности стран ЦВЕ в доходах. Этот результат можно даже считать благоприятным, учитывая альтернативные издержки частной платы за доступ, а также чистые потери благосостояния, возникающие при использовании альтернативных источников финансирования (то есть государственного бюджета). Недостаток относительно высоких платежей за доступ — это снижение стимулов к входу со стороны неинтегрированных железнодорожных перевозчиков. Одновременно эти платежи создают стимулы для операторов инфраструктуры благоприятствовать такому входу *при прочих равных условиях*. В любом случае ЕСМТ утверждает, что для развития системы транзитных перевозок операторами грузоперевозок в регионе прозрачность системы платежей и сопоставимость их величин между странами важнее, чем сам по себе уровень платежей.

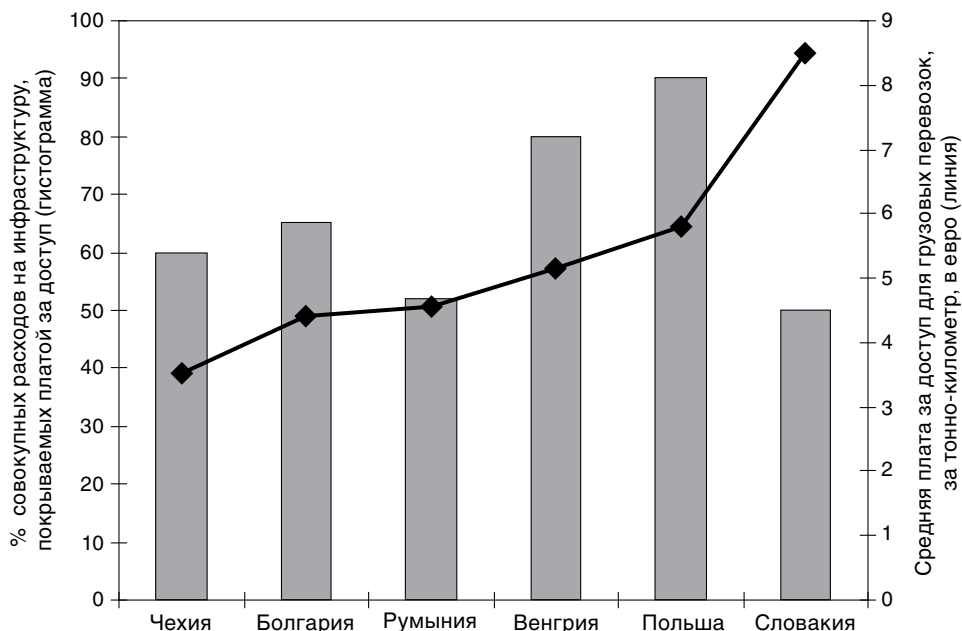


Рис. 2. Плата за доступ к инфраструктуре для операторов железнодорожных грузоперевозок⁴⁰

Россия: бескомпромиссная железнодорожная монополия

Реструктуризация железнодорожных грузоперевозок в странах ЦВЕ явилась приятным сюрпризом, в то время как опыт реструктуризации в России до сих пор оставляет желать лучшего, особенно с точки зрения конкуренции⁴¹.

Первоначальный план реформы, разработанный Министерством путей сообщения (МПС), предусматривал три этапа⁴². На первом этапе была создана компания «Российские железные дороги», в то время как правительство сохранило функции регулирования и планирования экономической политики (в основном закрепленные за Министерством транспорта). Этот этап был пройден быстро и успешно.

Второй этап предусматривал обособление вспомогательных видов деятельности и исключение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок. Были предприняты шаги в этих направлениях, но, к сожалению, второй этап до сих пор остается незавершенным. В частности, все дело в том, что федеральное

⁴⁰ Источник: ЕСМТ, 2005.

⁴¹ Для детального описания и обсуждения см. [ЕСМТ, 2004].

⁴² См. [Ministry of Railway Transport, "About the Reform of the Railway System", "Analytic Material 17.02.2002" и "Analytic Material 27. 06. 2002"].

правительство и региональные органы власти не могут договориться, будут ли сохранены какие бы то ни было субсидии для пассажирских перевозок.

Третий этап предусматривал создание конкуренции. Именно в этой части плана проблемы наиболее сложные.

В условиях традиционной нехватки капиталовложений, из-за устаревшего и изношенного подвижного состава программа реформы позволила грузоотправителям использовать их собственный подвижной состав (купленный или взятый в аренду) при перевозке своих продуктов поездами РЖД. Доля перевозок с помощью частного подвижного состава определенных продуктов (таких как нефть) быстро возросла⁴³. Кроме того, новый закон предусматривал создание компаний — «операторов» грузоперевозок — грузовых экспедиторов, организующих грузоперевозки (и предлагающих свои вагоны), но не имеющих собственных локомотивов. Эти новые операторы также преуспели в расширении своей доли за счет доли РЖД — хотя при этом они использовали локомотивы РЖД.

РЖД трактует эти явления как формы конкуренции. Такая трактовка выглядит несколько преувеличенной, так как обе «конкурирующие» стороны: грузоотправители, использующие собственный подвижной состав, и те, что пользуются услугами операторов, — продолжают платить РЖД в среднем 85 % регулируемых тарифов за грузоперевозки. Из этих 85 % в среднем 55 % является платой за доступ — это самый высокий показатель для платежей за доступ в мировой практике — и 30 % является платой за локомотивную тягу. Кроме того, уже был зафиксирован не один случай злоупотребления доминирующим положением со стороны РЖД, когда компания дискриминировала условия для независимых собственников подвижного состава⁴⁴.

Реализация первоначального трехэтапного плана реформ требовала двух шагов для создания конкуренции в российском секторе железнодорожных грузоперевозок. Первый следовало провести незамедлительно, а возможность второго — рассмотреть в долгосрочной перспективе.

Первый шаг заключался в реализации модели «доступа третьей стороны» посредством лицензирования группы независимых компаний, занимающихся железнодорожными грузоперевозками, названных «перевозчиками». В отличие от «операторов» они должны были эксплуатировать свои собственные поезда, используя инфраструктуру РЖД. Второй шаг состоял бы в том, чтобы после реализации задач предыдущего этапа рассмотреть возможность ввести в европейской части России (западнее Урала) другую, так называемую латиноамериканскую модель (мы упоминали ее ранее). Она дала бы горизонтальное разделение РЖД на группу независимых вертикально интегрированных железнодорожных

⁴³ «В 2005 году... около трети совокупного объема грузоперевозок осуществлялось частными железнодорожными транспортными средствами». Tatyana Tokareva «Business or Supporting Instrument» // *RZD-Partner International* 1 (5). March–May 2006, 9 — 12.

⁴⁴ См., например, [Telegrams that Shocked Railway Network // *RZD-Partner International*, March 1, 2006; Anastasiya Lebedeva. RZD Criticized for Halting Foreign-Owned Freight Cars // *Moscow Times*, March 3, 2006].

компаний, конкурирующих друг с другом на параллельных путях (например, на пути, идущем от западной точки Транссибирской магистрали в Омске к западу до Москвы) и на путях, ведущих от и до узловых пунктов (например, конкурирующие железные дороги, выходящие из Москвы)⁴⁵.

Неочевидно, что вторая из указанных мер когда-либо всерьез рассматривалась внутри РЖД или российским правительством. Однако первая мера воспринималась грузоотправителями как необходимое условие третьего этапа реформы, и ее почти полное фиаско — по меньшей мере до настоящего момента — было и разочарованием, и сюрпризом.

В ретроспективе следует признать, что реализации модели «доступа третьей стороны» в первые годы реформы немало мешал сам закон, регламентирующий реформу железнодорожного сектора, а точнее, две его группы норм из основного блока.

Во-первых, законодательство о реформе не создавало правового механизма для приобретения независимыми компаниями — «перевозчиками» — права на доступ к железнодорожной инфраструктуре и ее использование. Эта норма должна была быть регламентирована последующими нормативными актами. Никого не удивило то обстоятельство, что РЖД не проявляло особой настойчивости в плане доработки этого закона, а так как его никто не лоббировал, законопроект так и пролежал в Думе в течение многих месяцев. Согласно нашим интервью только недавно соответствующий закон был принят, и небольшая группа «перевозчиков» фактически имеет разрешения на использование инфраструктуры.

Вторая группа норм, видимо, будет сдерживать вход независимых участников в сектор в будущем. Российское законодательство, в отличие от других известных нам примеров, требует, чтобы каждый перевозчик действовал как предприятие, которое в США называют «общественным перевозчиком», то есть принимал груз для перевозки в любой точке сети железных дорог⁴⁶. Первыми полулегальными перевозчиками, использующими российскую инфраструктуру⁴⁷, были нефтяные компании, получившие разрешение от РЖД функционировать без особых проблем, вероятно, благодаря нехватке нефтяных цистерн. В будущем требование, согласно которому новый перевозчик должен быть готов предоставить свои услуги в любом месте России (конечно, если оно все же будет фактически применяться), вероятнее всего станет значительным барьером для входа. В данном случае, как и в случае с проблемой лицензирования, РЖД приняли мало заметных усилий по внесению поправок в законодательство.

⁴⁵ См. примеры в работах: [ЕСМТ, 2004 и Cheviakhova, et. al., 2006]. Как показано в работе [Pittman, 2006], российский железнодорожный сектор в последние десятилетия царской власти был полностью структурирован в соответствии с этими принципами.

⁴⁶ См., например, [Andrey Guryev. Market Awaits New Big Subject // RZD-Partner International. 2006. March–May. 1(5). P. 51–52].

⁴⁷ «Полулегальные» потому, что, хотя правительство и РЖД разрешали им функционировать, у них не было формальных разрешений на использование инфраструктуры.

Когда программа по обеспечению доступа третьей стороны в той или иной степени застопорилась, это спровоцировало в 2005 году возникновение множества новых тенденций, которые встревожили и компании — потенциальных новичков, и реформаторов. Единственным пунктом уязвимости по отношению к конкурентам РЖД было жесткое регулирование их тарифов. В результате и операторы, и перевозчики имели небольшие конкурентные преимущества благодаря гибкости их тарифов⁴⁸. В соответствии с законодательством о реформе железнодорожного сектора тарифы РЖД могут быть освобождены от регулирования, только если РЖД докажет Федеральной службе по тарифам, что на данном сегменте рынка существует конкуренция. Однако в 2005 году компания РЖД объявила о создании четырех дочерних компаний, которые формально являются самостоятельными юридическими лицами и могут предоставлять услуги по свободным тарифам:

- «Трансконтейнер» — оператор контейнерных перевозок;
- «Рефсервис» — оператор перевозок скоропортящихся грузов;
- «Русская тройка» — совместное предприятие с Дальневосточным морским пароходством, обеспечивающее контейнерные перевозки по Транссибу;
- «Первая грузовая компания», которая, возможно, будет специализироваться на перевозках угля и других крупнотоннажных продуктов.

До некоторой степени тревожит тот факт, что, как оказалось, регулирующие органы выразили согласие с этим планом.

Недавние статьи в отраслевых изданиях содержали сообщения РЖД относительно создания двух дополнительных подобных компаний. Одна из них предназначена для перевозки лесо- и пиломатериалов, а другая — для перевозки автомобилей⁴⁹. Если закон действительно разрешает РЖД создавать дочерние компании, которые освобождены от тарифного регулирования, трудно ответить на вопрос, какие стимулы остаются у РЖД для сотрудничества с реформаторами, Федеральной службой по тарифам и Федеральной антимонопольной службой в сфере снижения барьеров входа для новых перевозчиков.

Происходящее поднимает вопрос о будущем конкуренции в сфере железнодорожных грузоперевозок в России и, в свою очередь, вопрос о том, существует ли единый согласованный план Правительства России по внедрению конкуренции.

Третий этап реформы предусматривал обеспечение доступа третьей стороне и выдвигал в качестве цели значительную долю независимых собственников в общем объеме вагонов и локомотивов на российских железных дорогах. Од-

⁴⁸ Ограниченность гибкости тарифов независимых операторов и перевозчиков связана с указанными выше высокими платежами за доступ и за услуги локомотивной тяги.

⁴⁹ См. [ОАО RZD Plans to Get 75 % of ООО Transles // RZD-Partner International. October 13, 2006; ОАО RZD and 'TransGroup' to Carry Cars // RZD-Partner International. 2006. October 16].

нако план реформы хранил молчание о том, что должно происходить дальше. Сторонники более глубокой реформы — включая министра экономического развития и торговли Германа Грефа, министра транспорта Игоря Левитина и руководителя антимонопольной службы Игоря Артемьева — убедительно доказывали, что конечная цель реформы — вертикальное разделение, снижение доли РЖД в перевозках до тех пор, пока компания не превратится в оператора инфраструктуры, обслуживающего множество независимых перевозчиков. В этом смысле план реформы железнодорожного транспорта следует модели, предполагающей вертикальное разделение электроэнергетики и приватизацию генерирующих предприятий, за исключением предприятий атомной и гидроэнергетики, и создание Федеральной сетевой компании как оператора электросетей в России [IEA, 2005; Pittman, 2007a].

Однако официальные представители РЖД, в том числе бывший президент Геннадий Фадеев и нынешний президент Владимир Якунин, утверждали обратное: полное разделение будет не только ненужным для создания конкуренции, но и в действительности разрушительным. Вот слова самого Владимира Якунина: «Не питайте этих иллюзий — у нас никогда не будет таких условий. Но если мы, так или иначе, осуществим разделение и разорим компанию, очень мало кто на Западе одобрит нас»⁵⁰.

Это, в свою очередь, придает новый контекст утверждению бывшего вице-президента РЖД Анны Беловой, отвечавшей в компании за проведение реформ. По ее словам, «конкуренция» никогда не была реальной целью — напротив, реальной целью реформ всегда были: снижение издержек, повышение эффективности и конкурентоспособность в международном масштабе.

Обсуждение

Какие уроки должны мы извлечь из опыта стран ЦВЕ и России? Существуют ли убедительные объяснения тому, почему направления реформ в ЦВЕ и России настолько различаются?

Первым уроком должно быть признание важности «пряника» под названием «вступление в ЕС». Именно это послужило в какой-то мере стимулом к либеральным экономическим реформам для стран ЦВЕ. Не случайно Румыния продвинулась дальше и открыла двери шире для конкуренции в секторе железнодорожных грузоперевозок, чем все остальные страны Западной и Восточной Европы. Стране, чьи шансы на вступление в ЕС до недавнего времени рассматривались как неопределенные, нужно было продемонстрировать преданность либеральной модели экономических реформ и в этой сфере, как и во всех остальных. Россия не является кандидатом на вступление в ЕС и, таким образом, не сталкивается с таким политическим давлением.

⁵⁰ См. [OAO RZD Voices New Objectives // RZD-Partner International. 2005. 1(3). September–November].

Все изученные страны ЦВЕ реформировали свои сектора железных дорог по принципу «больше католик, чем Римский Папа»: они выступали за полное вертикальное разделение, а не просто за развитие модели доступа третьей стороны.

Второй урок заключается в том, что новые участники пользуются любимыми предоставляющимися возможностями извлечения прибыли. В этом контексте нежелание укоренившихся на рынке фирм сталкиваться с новой конкуренцией вполне понятно (хотя это и не означает, что такому нежеланию следует потакать). Компания CFR-Marfi, по-видимому, потеряла рыночную долю довольно быстро, причем до такой степени, что внешние наблюдатели стали сомневаться в ее будущей жизнеспособности. Компания РЖД быстро потеряла значительную долю в подвижном составе и экспедиторской деятельности, когда доступ к этим видам экономической активности оказался открытым для грузоотправителей и других частных фирм. Компания, возможно, вполне права, опасаясь чего-то подобного в том случае, если возникнет большая группа независимых перевозчиков.

Третий урок — возможно, менее привлекательный для экономиста, чем для историка, — может состоять в том, что Россия всегда останется Россией. Оуэн [Owen, 1991] убедительно доказывал, что на протяжении всего XIX века лица, проводившие экономическую политику в России, с завистью наблюдали за опережающей индустриализацией и экономическим ростом в Британии, Франции и других странах, проводивших либерализацию экономических систем. Однако, хотя царские чиновники пытались имитировать эти успехи, они были не в состоянии отказаться от рычагов централизованного контроля, рычагов, которые обеспечивали им смысл их существования [*raison d'être*] и поэтому были не в состоянии высвободить энергию необузданного капитализма. Аналогично Добб [Dobb, 1948] описывал попытки Ленина создать стимулы к частной торговле в рамках НЭПа после крайне жесткого режима «военного коммунизма» — режима приказов и контроля. Однако в конце 1920-х годов Ленин, а затем Сталин испугались, что даже такое небольшое количество экономической свободы (*laissez-faire*) может породить возвращение к капитализму, и отказались от НЭПа в пользу политики создания тяжелой промышленности в рамках пятилетних планов. Возможно, реструктуризация российских железных дорог окажется еще одним примером в этом феномене: осторожное открытие возможностей для частных инвестиций, но нежелание по-настоящему отказаться от централизованного контроля и отдать судьбу страны на произвол связанного с неопределенностью свободного рынка.

Список литературы

1. Brennan, Timothy J. Why Regulated Firms Should Be Kept Out of Unregulated Markets: Understanding the Divestiture in United States v. AT&T, Antitrust Bulletin 32 (1987), 741–793.
2. Brennan, Timothy J. Is The Theory Behind U. S. v. AT&T Applicable Today? Antitrust Bulletin 40 (1995), 455–482.

3. BTRC, Rail Infrastructure Pricing: Principles and Practice. Canberra: Department of Transport and Regional Services, Bureau of Transport and Regional Services, Report 109, 2003.
4. *Cheviakhova, Elizaveta, Guido Friebel, Sergei Guriev, Russell Pittman, and Anna Tomova.* «Railroad Restructuring in Central and Eastern Europe: One Solution for All Problems?», Transport Reviews, forthcoming 2006.
5. *Dobb, Maurice.* Soviet Development Since 1917. London, 1948.
6. ECMT, Regulatory Reform of Railways in Russia. Paris: European Conference of Ministers of Transport and Organization for Economic Cooperation and Development, 2004.
7. ECMT, Railway Reform and Charges for the Use of Infrastructure. Paris: European Conference of Ministers of Transport and Organization for Economic Cooperation and Development, 2006.
8. *Fingleton, John, Eleanor Fox, Damien Neven, and Paul Seabright.* «Competition Policy and the Transformation of Central Europe». London: Centre for Economic Policy Research, 1996.
9. *Gymex-Ibócez, Josü A. and Ginüs de Rus, eds.* «Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis». Northampton, MA: Edward Elgar, 2006.
10. IEA, Russian Electricity Reform: Emerging Challenges and Opportunities. Paris: International Energy Agency and Organization for Economic Cooperation and Development, 2005.
11. *Kogan, Jorge.* Latin America» Competition for concessions, in Gymex-Ibócez and de Rus, 2006.
12. *Nash, Chris.* Europe: Alternative models for restructuring, in Gymex-Ibócez and de Rus (2006).
13. *Newbery, David.* Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities,. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999.
14. *Owen, Thomas O.* The Corporation under the Russian Law, 1800–1917: A Study in Tsarist Economic Policy, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1991.
15. *Pittman, Russell.* Vertical Restructuring (or Not) of the Infrastructure Sectors of Transition Economies, Journal of Industry Competition & Trade 3 (2003a), 5–26.
16. *Pittman, Russell.* Reform of the Regies Autonomes: Should Romania Follow the New Orthodoxy of Vertical Separation? Economica 12 (2003b), 159–182 (in Romanian).
17. *Pittman, Russell.* Chinese Railway Reform and Competition: Lessons from the Experience in Other Countries, Journal of Transport Economics and Policy 38 (2004a), 309–332.
18. *Pittman, Russell.* Russian Railways Reform and the Problem of Non-Discriminatory Access to Infrastructure, Annals of Public and Cooperative Economics 75 (2004b), 167–192.

19. *Pittman, Russell*. Structural Separation to Create Competition? The Case of Freight Railways, *Review of Network Economics* 4 (2005), 181–196.
20. *Pittman, Russell*. Margaret Thatcher vs. Coase, Williamson, and Tsar Nicholas II: Make or Buy on the Russian Railway? unpublished paper, Economic Analysis Group, Antitrust Division, U. S. Department of Justice, 2006.
21. *Pittman, Russell*. Restructuring the Russian electricity sector: Re-creating California? *Energy Policy*, forthcoming 2007a.
22. *Pittman, Russell*. Options for Restructuring the State-Owned Monopoly Railway, in Wayne Talley and Scott Dennis, eds., *Railroad Economics (Research in Transportation Economics)*, Elsevier, forthcoming 2007b.