

Анатолий Голомолзин: Не полная реализация реформы железнодорожного транспорта приводит к негативным последствиям

25 марта 2014, 13:22

20 марта 2014 года в Государственной Думе Российской Федерации состоялись Парламентские слушания на тему: «Приватизация железных дорог в России и Германии (на примере ОАО «РЖД» и «Deutsche Bahn AG»): цели, подходы, результаты и перспективы».

В работе Парламентских слушаний участвовал заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) Анатолий Голомолзин.

Представители Счетной палаты РФ отметили, что мероприятия реформы железнодорожного транспорта, не выполняются в полном объеме, а законодательство в сфере железнодорожного транспорта не соответствует сложившейся на рынке ситуации. С этим согласился и Анатолий Голомолзин, добавив, что это негативно сказывается на общем состоянии экономики страны.

«Проблемы возникли не только в 2013 году, когда перевозки грузов снизились на 3%, а перевозки пассажиров в дальнем сообщении на 5%. За период с 2007 по 2013 гг. совокупное падение грузовых перевозок составило 8%, а пассажирских перевозок – более 15%. Не были решены проблемы эффективного формирования и расходования инвестиций в локомотивный парк и в инфраструктуру, сферы непосредственного ведения ОАО «РЖД». За последние несколько лет сократилось количество железнодорожных станций, уменьшилась развернутая длина станционных путей, обострилась нехватка локомотивной тяги, - заявил зам. Руководителя ФАС России. - Успехи были достигнуты только за счет частичной либерализации, когда были созданы пока еще не перевозчики, а лишь операторы подвижного состава, участвующие в перевозочной деятельности».

В конкурентном сегменте, где функционируют компании-операторы грузовых вагонов (более 700 таких компаний), имело место значительное обновление вагонного парка (более 300 тысяч вагонов) за счет привлечения частных инвестиций в этот сегмент.

Структурные реформы железнодорожного транспорта в странах Европейского Союза, Северной Америки и др. осуществляются более последовательно и результативно.

Свои доводы Анатолий Голомолзин подкрепил множеством статистических данных. Так, например, в период реформирования железнодорожного транспорта в Германии пассажирооборот увеличился почти на 30%, грузооборот – на 45%, нагрузка на бюджетную систему страны сократилась более чем на 30%. Количество сторонних перевозчиков в Германии составило в 2012 году по разным данным от 247 до 385, а их доля в объемах перевозок пассажиров и грузов с минимального уровня возросла до 12%

и 31,5% соответственно. В условиях конкуренции был обеспечен рост железнодорожных перевозок с 1994 по 2012 годы, когда реформы вступили в зрелую фазу (у нас в соответствии с Программой структурных реформ аналогичный этап должен был завершиться в 2010 году).

Реформирование железнодорожного транспорта в Соединенных Штатах Америки привело к ликвидации неэффективных активов, повышению производительности железнодорожного транспорта, значительному уменьшению количества аварий. Там сейчас конкурируют 7 крупных перевозчиков, а наряду с ними на рынке присутствуют, усиливая условия конкуренции, ещё более 500 компаний. В США с момента старта реформ в 1980 году (с принятия закона Стаггерса) тарифы в сопоставимых ценах снизились к 2011 году в два раза, и это притом, что с 2004 года по 2011 год они выросли на 25%. Одной из причин того, что тарифы росли последние годы, является существенное развитие железнодорожной инфраструктуры. Это позволило за годы реформ увеличить плотность грузового трафика в 4 раза.

Железные дороги США при сопоставимом с железными дорогами России грузообороте и объеме погрузки имеют в 2,7 раза большую эксплуатационную длину (протяженность) — 230 тыс. км против российских 86 тыс. км, на них отсутствуют проблемы «узких» мест. В США доля отправок, прибывших с просрочкой, не превышает 1-2%, в России же в 2012 году эта величина составила 27%. Эксперты отмечают, что в США в условиях конкуренции и частной собственности инфраструктура развивается в той мере, в какой это требуется экономике, и даже «с запасом» «В Российской Федерации проблемы в сфере железнодорожного транспорта в значительной степени обусловлены не внешними экономическими причинами, а задержками или отказом от реализации ряда важнейших направлений реформы, - подчеркнул Анатолий Голомолзин. - Устойчиво на протяжении многих последних лет ФАС России возбуждает по 90-100 дел в отношении железнодорожников».

Для сравнения в авиации за период 2007 - 2013 гг имел место рост числа перевезенных пассажиров на 87,9%. За период с 2007 года по 2012 год доля пассажиров, перевезённых на маршрутах с развитой конкуренцией (3 и более авиакомпаний) возросло с 72% до 83,6%. За последние 2 года число рассмотренных дел сократилось примерно в 2 раза (с 77 до 40). Был реализован целый ряд институциональных мероприятий, включая создание «открытого неба» на внутреннем рынке, поэтапную либерализацию международных авиаперевозок, принятие Правил недискриминационного доступа в аэропортах, и др. Каждому из этих мер предшествовала обширная практика дел, как в отношении авиационных властей, так и в отношении хозяйствующих субъектов.

На рынке нефти объёмы добычи за период 2007-2013 гг. выросли на 6,5%, объёмы переработки нефти на 19,6%. С 2011 года в рамках программ модернизации, осуществляемых под контролем ФАС, Росстандарта, Ростехнадзора, выпуск высококачественного топлива вырос многократно, и составляет по итогам 2013 года примерно 2/3. Начиная с 2008 года по 2013 год, по итогам рассмотрения «трех волн» дел в отношении ВИНК, в соответствии с «третьим антимонопольным пакетом» и решениями Правительства РФ, была создана коммерческая инфраструктура рынка нефтепродуктов, включая биржевую торговлю (порядка 10 – 15% от объёма поставки на внутренний

рынок), регистрацию внебиржевых сделок (порядка 60% от поставок на внутренний рынок); недискриминационные взаимоотношения ВИНК с участниками рынка, в том числе в рамках «торговых политик» и др. Число дел сократилось в 8 раз со 150 в 2008 году до 22 в 2013 году (!). Цены на рынке в течение 2008 – 2013 гг. росли с темпом близким к инфляции, при том, что существенно больший рост цен имел на внешнем рынке, а также многократно выросли акцизы.

Для улучшения ситуации в сфере услуг железнодорожного транспорта страны, ФАС России предлагает:

1. Модернизировать законодательство о естественных монополиях путем, в частности, дополнения Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (с одновременной отменой Федерального закона «О естественных монополиях») положениями, предусматривающими особенности государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий, и отраслевого законодательства нормами, отражающими специфику регулирования отдельных рынков.

2. Модернизировать законодательство о железнодорожном транспорте путем:

- внесения изменений в Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», предусматривающих введение понятий «оператор железнодорожного подвижного состава», «коммерческая инфраструктура рынка», определяющих основы формирования товарных рынков услуг, оказываемых на железнодорожном транспорте,

- актуализации Перечня работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок, тарифы, сборы и плата в отношении которых регулируются государством, утвержденный постановлением Правительства РФ от 5.08.2009 № 643, в том числе в части включения в данный перечень услуги по текущему отцепочному ремонту грузовых вагонов; детализации перечня начально-конечных операций перевозки грузов, в части осмотра грузовых вагонов (вагонов-цистерн), введения понятия «технический, коммерческий осмотр грузовых вагонов»

3. Создать коммерческую инфраструктуру рынка в сфере грузовых железнодорожных перевозок в целях установления взаимодействий хозяйствующих субъектов - участников товарных рынков в указанной сфере и согласования процедур взаимодействия на основе рыночных методов в соответствии с действующим законодательством.

4. Либерализовать локомотивную тягу, развивать институт частных перевозчиков.

5. Осуществлять поэтапное прекращение государственного регулирования тарифов на грузовые перевозки в конкурентных секторах и формирование тарифных условий для заключения долгосрочных договоров на перевозки.

6. Развивать мощности для производства среднетоннажных универсальных контейнеров, являющихся социально-значимым товаром при перевозках грузов физических лиц и хозяйствующих субъектов- представителей сферы предпринимательства малого и среднего бизнеса в контейнерах железнодорожным транспортом общего пользования.

7. Актуализировать План Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2015 года, и добиться его реализации в установленные сроки.

8. Внести изменения в приказ ФАС России от 12.04.2011 г. №263 «Об утверждении форм, сроков и периодичности раскрытия информации субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок» с целью раскрытия информации о пропускной способности участков инфраструктуры, об ограничениях инфраструктуры, о наличии локомотивных бригад.

9. Осуществлять мониторинг эффективности мероприятий, реализуемых в рамках

Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок, и их влияния на развитие конкуренции в сфере железнодорожного транспорта.