

Особенности тарифного регулирования в условиях реформирования железнодорожной отрасли в зарубежных странах

Г.В. ДИМОВ,
аспирант ЭФ МГУ, старший эксперт-аналитик отдела
исследований грузовых перевозок АНО «ИПЕМ»
dimovgv@gmail.com

Вне зависимости от страны железнодорожный транспорт выполняет схожие экономические и социальные функции. При этом модели функционирования железнодорожного транспорта имеют особенности, обусловленные национальные особенности функционирования экономической системы.

Одной из основных особенностей является форма конкуренции, имеющаяся на рынках грузовых и пассажирских железнодорожных перевозок в различных странах, в соответствии с которой применяются различные механизмы регулирования рынка. Среди ключевых – система тарифного регулирования. Как правило, в условиях монополии государство осуществляет контроль за размером её тарифов на железнодорожном транспорте. В свою очередь на конкурентных рынках механизмы тарифного регулирования применяются в соответствии с уровнем развития конкуренции.

Анализ основных принципов и областей тарифного регулирования, применяемого на рынке железнодорожных перевозок в различных странах, позволяет выявить особенности тарифных систем в отношении как монополий, так и конкурентных рынков. Исследование проводится на основе анализа железнодорожной отрасли Германии, Китая и Франции. Принципы и механизмы тарифного регулирования рассматриваются с точки зрения их применения в сфере грузовых и пассажирских железнодорожных перевозок, а также при допуске к инфраструктуре.

Начало XXI века для рассматриваемых стран сопряжено с реформированием железнодорожной отрасли. Причина реформирования в

общем смысле едина для всех стран – недостаточный уровень экономической и операционной эффективности железнодорожного транспорта. Однако выбранные пути реформирования для рассматриваемых стран оказались различными: в Германии и Франции в рамках общеевропейского реформирования железнодорожной отрасли происходила «демонополизация» рынка железнодорожных перевозок, в то время как Китай пошел по пути повышения эффективности железнодорожного транспорта, сохраняя его монопольное состояние. В результате были сформированы различные национальные рынки железнодорожных перевозок, в которых применяются различные принципы тарифного регулирования.

Германия и Франция

В европейских странах реформирование железнодорожной отрасли включало в себя выделение деятельности по управлению железнодорожной инфраструктурой в отдельный вид деятельности [3]. Это могло достигаться несколькими способами [6]: указание отдельного вида деятельности в бухгалтерской отчетности компании, создание новой компании по управлению инфраструктурой внутри или вне холдинга. Принципиальная позиция относительно выделения деятельности по управлению инфраструктурой заключалась в том, чтобы обеспечить недискриминационный доступ к железнодорожной инфраструктуре компаниями, желающим осуществлять железнодорожные перевозки. Доступ должен осуществляться как к станциям, так и железнодорожным путям. Тем самым снижались барьеры для входа на рынок железнодорожных перевозок и создавались условия для развития рыночной конкуренции. Таким образом сформировалась дополнительная потребность в применении тарифного регулирования, в рамках обеспечения предоставления недискриминационного доступа.

Результатом институциональных преобразований в железнодорожных отраслях Германии и Франции стало преобразование монопольных компаний

в холдинги, в рамках которых деятельность (по управлению инфраструктурой, по обеспечению грузовых и пассажирских железнодорожных перевозок различными дочерними предприятиями) была разделена [1]. Допуск других предприятий железнодорожного транспорта (как частного сектора, так и государственных компаний из других европейских стран) посредством «демонополизации» рынка предполагал создание конкурентной среды, в которой государственные компании, в том числе инфраструктурные, будут взаимодействовать в рамках организации перевозочного процесса с частными компаниями в различных сегментах рынка железнодорожных перевозок.

В Германии удалось обеспечить конкурентную среду на рынке грузовых железнодорожных перевозок. В частности, в период с 2007 по 2020 гг. доля DB AG в грузообороте сократилась с 80% до 43% [7]. В сегменте пассажирских перевозок доля DB AG¹ в 2019 году составила 83%.

Во Франции конкурентная среда менее развита: в 2006 – 2019 гг. доля SNCF в грузообороте железнодорожным транспортом сократилась с 99,4% до 55%, а в пассажирообороте – 100% [8]. Несмотря на различия в степени либерализованности железнодорожных отраслей Германии и Франции, применяются схожие методы тарифного регулирования.

¹ По пассажирообороту

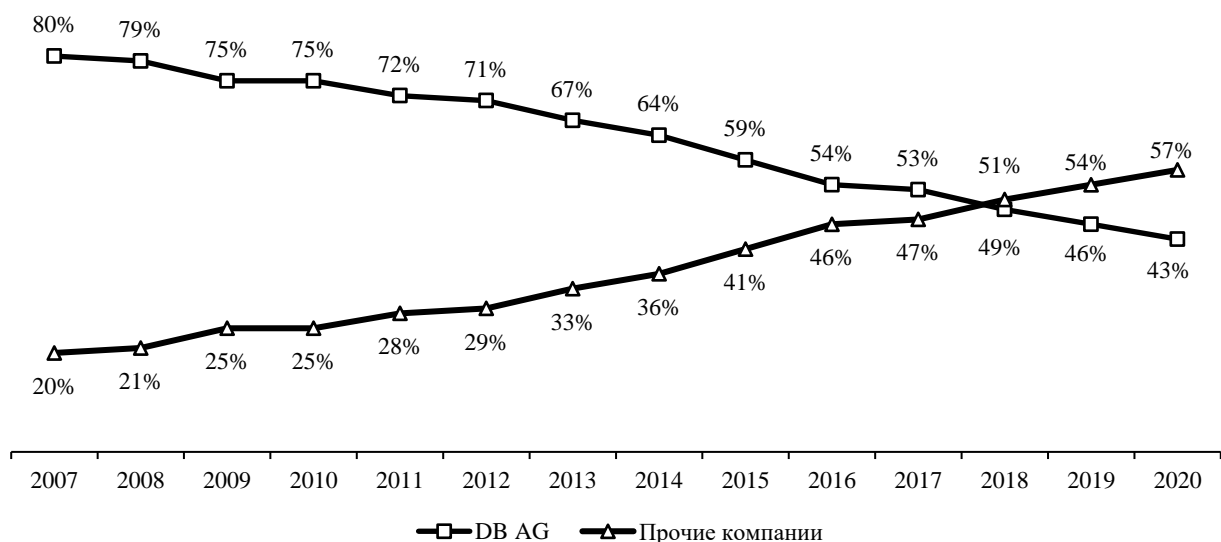


Рисунок 1. Доля компаний на рынке грузовых железнодорожных компаний (по грузообороту) в Германии в 2007 - 2020 гг., %

В сегменте пассажирских перевозок действует тарифная система. Размер тарифов регулируется уполномоченными государственными органами. В Германии Federal Railway Authority (далее – FRA) [9] выступает институтом, который утверждает договор о предоставлении перевозочных услуг между железнодорожным предприятием и заказчиком в лице государства или федеральных земель. Во Франции схожие функции выполняет Autorite de regulation des transports (далее – ART) [8].

В сегменте грузовых перевозок в Германии и Франции полная стоимость услуг не регулируется государством - действует рыночное ценообразование. Однако необходимо отметить, что плата за перевозку грузов железнодорожным транспортом включает в себя плату за доступ к инфраструктуре, которую уплачивает железнодорожное предприятие. Таким образом, конечная цена для потребителя складывается из платы, устанавливаемой железнодорожным предприятием, и платы за доступ к инфраструктуре, устанавливаемой государством.

Различные уровни развития конкуренции в Германии и Франции не оказывают влияния на меры тарифного регулирования железнодорожной отрасли. Предоставление недискриминационного доступа предполагает

равные условия использования железнодорожной инфраструктуры предприятиями железнодорожного транспорта. Плата за доступ к инфраструктуре является обязательной и взимается с компаний, занятых грузовыми и/или пассажирскими железнодорожными перевозками в рассматриваемой стране. В соответствии с этим, размер платы за доступ к инфраструктуре в обеих странах регулируется.

В Германии ответственным органом за установление тарифов за доступ к инфраструктуре является FRA. В функции FRA в том числе входит регулирование планов по строительству железнодорожной инфраструктуры в Германии, а также выделение субсидий.

Во Франции размер платы за доступ к инфраструктуре устанавливает ART. Помимо этого, ART определяет условия подключения к железнодорожной сети, вносит заключения в договоры между железнодорожными предприятиями и владельцем инфраструктурой (SNCF Reseau).

Принципы установления размеров платы за доступ к инфраструктуре в Германии и Франции являются едиными. Плата за доступ к железнодорожной инфраструктуре включает в себя минимальный размер платы, сопоставимый с прямыми издержками владельца инфраструктуры. Затем к этому минимальному размеру платы добавляется² плата, которая доводит общую плату за доступ к инфраструктуре до уровня полных издержек владельца инфраструктуры. Со стороны железнодорожного предприятия данная плата осуществляется за доступ к тому участку инфраструктуры, на котором будет осуществляться деятельность.

Анализ систем тарифного регулирования, применяемых в европейских странах, позволил установить, что регулирование тарифов производится в сегменте пассажирских перевозок и допуска к инфраструктуре. Различная степень развития конкуренции на рынке грузовых перевозок не влияет на

² В соответствующих документах указывается термин «subcharges»

подходы к тарифному регулированию в сегменте. Иными словами, вне зависимости от доли монополии на рынке грузовых или пассажирских перевозок во Франции и Германии (в Германии рыночная конкуренция развита в большей степени), принципы тарифного регулирования остаются схожими.

Идея о том, что более либерализованный рынок меньше регулируется, на практике подтверждается только в дискретных случаях: либо рынок железнодорожных перевозок контролируется государственной монополией, либо на нем конкурируют различные компании.

Китай

Китай в рамках реформирования национальной железнодорожной отрасли сохранил монопольное состояние рынка и стал повышать операционную эффективность железнодорожного транспорта. Наличие монополии свидетельствует о том, что государство регулирует деятельность национальных компаний. Тарифное регулирование применяется на все виды деятельности: пассажирские и грузовые железнодорожные перевозки, доступ к инфраструктуре.

В Китае железнодорожная отрасль фактически является монополией. До 2013 года управлением железнодорожной отраслью занималось министерство железнодорожного транспорта. Оно являлось единоличным владельцем национальной компании China Railway, которая обеспечивала железнодорожное сообщение в стране. Однако в 2013 году министерство было упразднено, а его функции разделены. К министерству транспорта Китая перешли функции планирования и развития железнодорожной отрасли, а операционное управление было передано новой компании – China Railway Corporation (далее – CR).

В рамках реформирования были достигнуты значительные результаты: к 2020 году около 99% городов с населением более 200 тыс. чел. было соединено железнодорожным сообщением [4], а количество

железнодорожных компаний в отрасли достигло более 200 единиц [5]. В 2000 - 2018 гг. доля CR в сегменте пассажирских перевозок сократилась с 97,4% до 45,3%, в сегменте грузовых перевозок – с 95,9% до 76,8%.

Доля CR формально отошла венчурным компаниям. Данные венчурные компании являются финансовой платформой, в которых концентрируются средства государственных органов, частных компаний для осуществления деятельности на железнодорожном транспорте (строительство инфраструктуры, предоставление услуг по пассажирским и грузовым перевозкам).

Однако динамика показателей не свидетельствует о том, что в железнодорожной отрасли Китая была обеспечена конкурентная среда. Напротив, большая часть компаний, которая увеличивает свою долю на рынке грузовых и пассажирских перевозок, принадлежит CR [5]. Таким образом, CR сохраняет высокий уровень присутствия на рынке, а железнодорожной отрасли Китая по-прежнему может быть охарактеризована как монополия. В соответствии с этим применяются конкретные механизмы тарифного регулирования.

В сегменте пассажирских и грузовых перевозок, осуществляемых на железнодорожной сети CR, размер тарифов устанавливается государством. Необходимо отметить, что помимо общей железнодорожной сети существуют отдельные железнодорожные ветки, по которым, как правило, осуществляются грузовые перевозки. Российским аналогом таких веток являются пути необщего пользования, предприятия промышленного железнодорожного транспорта.

Размеры тарифов на грузовые перевозки устанавливаются в соответствии с Правилами установления тарифов на грузовые железнодорожные перевозки³, которые были разработаны упраздненным министерством железнодорожного транспорта Китая. В состав тарифа на

³ Railway freight rate rules

грузовые железнодорожные перевозки входит несколько величин: базовая ставка (в зависимости от типа и веса груза, расстояния перевозки), плата за использование инфраструктуры и дополнительные сборы. Помимо этого, размер тарифа может меняться в зависимости от территории перевозки или сезонных факторов.

В противоположность европейским странам тарифное регулирование размера платы за доступ к инфраструктуре в Китае не применяется. Механизм взимания платы за использование инфраструктуры является частью тарифа на грузовые перевозки.

Сравнительный анализ стран

Анализ систем тарифного регулирования Германии, Китая и Франции позволил установить наличие национальных особенностей железнодорожной отрасли. Исследование сопоставимых областей деятельности железнодорожного транспорта позволяет провести сравнительный анализ систем тарифного регулирования рассматриваемых стран (Таблица 1).

Таблица 1. Области тарифного регулирования в зарубежных странах

Сегмент	Грузовые перевозки		Пассажирские перевозки	
	Форма рынка	Наличие регулирования	Форма рынка	Наличие регулирования
Германия	конкуренция	нет (рег. доступ к И.)	конкуренция	да
Франция	конкуренция	нет (рег. доступ к И.)	монополия	да
Китай	монополия	да (доступ к И. не рег.)	монополия	да

В рассматриваемых странах железнодорожная отрасль прошла этап реформирования с целью повышения операционной эффективности. Различные пути реформирования оказали влияние на области тарифного регулирования, применяемого в отношении деятельности железнодорожного транспорта.

Либерализация железнодорожной отрасли Германии и Франции проводилась с целью создания и развития конкуренции на рынке грузовых и пассажирских перевозок, которая в свою очередь является фактором повышения операционной деятельности железнодорожного транспорта. В рамках такого реформирования тарифное регулирование стало применяться по отношению к инфраструктуре, которое заключалось в установлении размеров платы за доступ к инфраструктуре.

В свою очередь сегмент грузовых железнодорожных перевозок в виду наличия конкуренции на рынке перешел от тарифов к рыночному ценообразованию. Данный переход произошел как в Германии, так и во Франции несмотря на то, что в Германии уровень конкуренции намного выше, чем во Франции.

В Китае повышение операционной эффективности железнодорожного транспорта способствовало созданию формальной конкуренции на рынке грузовых перевозок. Именно в виду формальных признаков конкуренции в отрасли по-прежнему действует тарифное ценообразование, регулируемое государством.

Тарифная схема в сегменте пассажирских железнодорожных перевозок в рассматриваемых странах по-прежнему применяется, что прежде всего обусловлено социальной функцией железнодорожного транспорта. Вне зависимости от текущего состояния железнодорожной отрасли и формы конкуренции на рынке во всех странах уровень тарифов регулируется государством.

Регулирование платы за доступ к инфраструктуре стало новой областью для тарифного регулирования в европейских странах. Следование принципу об обеспечении недискриминационного доступа к железнодорожной инфраструктуре требует строгое соблюдение правил предоставления этого доступа со стороны государства. В соответствии с этим в Германии и Франции ответственные органы устанавливают размер платы за доступ к

инфраструктуре и осуществляют контроль за условиями предоставления железнодорожной инфраструктуре. В Китае выделение инфраструктурного управления в отдельную область не произошло. Плата за использование инфраструктуры взимается в соответствии со схожими принципами, действующими в европейских странах. Однако данная плата входит в состав тарифа на грузовые железнодорожные перевозки.

Заключение

Система тарифного регулирования является неотъемлемой частью функционирования железнодорожного транспорта. При этом виды тарифного регулирования зависят от структуры рынка железнодорожных перевозок (монополия или конкурентный рынок). Анализ систем тарифного регулирования в зарубежных странах, в которых происходило реформирование железнодорожной отрасли, позволил сформировать ряд выводов.

Во-первых, в рамках железнодорожного транспорта тарифное регулирование может применяться вне зависимости от формы конкуренции на рынке. Железнодорожный транспорт помимо экономических целей выполняет важную социальную задачу – обеспечение транспортного сообщения внутри страны. В сегменте грузовых перевозок, в свою очередь, наличие тарифного регулирования определяется государством.

Помимо этого, реформирование железнодорожной отрасли может привести к необходимости дополнительного тарифного регулирования в сфере деятельности железнодорожного транспорта. Например, обеспечение недискриминационного доступа к железнодорожной инфраструктуре в Германии и Франции является важнейшим условием развития конкуренции на рынках и отрасли в целом. Именно государство в таких случаях должно выступать гарантом выполнения данного условия, что в свою очередь требует механизмов государственного контроля.

Также можно отметить, что сопоставление принципов и областей тарифного регулирования в железнодорожной отрасли не должно проводиться на основе установления степени развития конкурентной среды. Германия и Франция, применяют схожие методы тарифного регулирования, несмотря на различные уровни развития конкуренции на рынке грузовых железнодорожных перевозок. В Китае тарифное регулирование применяется как к грузовым, так и к пассажирским железнодорожным перевозкам, несмотря на наличие в них формальной конкуренции.

Список литературы

1. Ю.З. Саакян, О.Г. Трудов, В.Б. Савчук, Е.А. Алексеев, И.В. Куротченко. Мировой опыт реформирования железных дорог. – М.: ИПЕМ, 2008. – 276 с. – (Труды Института проблем естественных монополий)
2. Годовые отчеты DB AG // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.db.com/ir/en/annual-reports.htm>
3. Council Directive of 29 July 1991 of the development of the Community's railways (91/440/EEC). Official Journal of the European Communities № L 237/25. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0440&from=EN>
4. Cui, S., Pittman, R., Zhao, J. Restructuring the Chinese Freight Railway: Two Scenarios / Asia and the Global Economy. Vol. 1 (1). 2021
5. Kang, Z., Nash, C., Smith, A., Wu, J. Railway access charges in China: A comparison with Europe and Japan / Transport policy. Vol. 108. 2021. Pp. 11-20
6. Sampaio, P., Daychoum M. Two decades of rail regulatory reform in Brazil (1996-2016) / Utility Policy. Vol. 49. 2017. Pp. 93-103
7. Ninth Annual Market Monitoring Working Document. IRG-Rail. 2021 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.irk-rail.eu/irk/documents/market-monitoring/312,2021.html>

8. Autorite de regulation des transports // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.autorite-transports.fr/>
9. The Federal Railway Authority // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.eba.bund.de/EN/home_node.html

Ключевые слова: железнодорожная отрасль, тарифная система, реформирование, Германия, Китай, Франция