

## Модель организации пригородного пассажирского сообщения на рынке железнодорожного транспорта Великобритании

© 2015 Лещев Михаил Владимирович  
заместитель руководителя Департамента экономик  
ОАО «Российские железные дороги»  
107174, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 2  
E-mail: leschevmv@center.rzd.ru

Рассмотрены особенности существующей модели взаимодействия ключевых участников и формирования экономического механизма взаимодействия в рамках пригородного пассажирского сообщения на железнодорожном транспорте в Великобритании.

*Ключевые слова:* пригородное пассажирское сообщение, модель взаимодействия участников пригородного пассажирского сообщения, железнодорожный комплекс, транспортная система Великобритании.

Сектор железнодорожных перевозок является важнейшей частью транспортной системы Европейского союза. В 2010 г. сектор составлял 10 % транспортной системы ЕС, заняты в нем были 0,7 млн чел.<sup>1</sup> В течение последних 10 лет Европейский союз рассматривал развитие сектора железнодорожных перевозок как «приоритет наивысшей важности, не только в рамках транспортной политики ЕС, но и в более широких рамках экономической политики»<sup>2</sup>. Главная цель заключалась в преодолении спада в секторе железнодорожных перевозок в период до 2004 г., что было связано с сокращением государственного и частного финансирования отрасли. Инициативы трансформации сектора были в первую очередь направлены на развитие его в качестве экологически эффективного, высококачественного, устойчивого и безопасного типа транспортного сообщения. ЕС сфокусировало внимание на формировании Единой европейской железнодорожной среды, строящейся на трех компонентах: конкурентной среде рынка железнодорожного транспорта, развитии взаимодействия и безопасности национальных сетей, развитии инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Принципы формирования Единой европейской железнодорожной среды таковы:

1) разделение функций управления железнодорожной инфраструктурой и обеспечением железнодорожных перевозок: оператор, управляющий железнодорожной инфраструктурой, является независимым относительно любой компании, осуществляющей прочие функции в рамках сектора, действует в рамках отдельных финансовых счетов и гарантирует обеспечение равного доступа к инфраструктуре всем компаниям-операторам;

2) принцип открытости в рамках конкурентной среды: любой лицензированный оператор из

ЕС, обладающий всеми необходимыми гарантиями безопасности осуществления перевозок, может предлагать свои транспортные услуги на открытом рынке;

3) гармонизация национальных железнодорожных систем: гармонизация в областях технического регулирования, обеспечения безопасности, административного регулирования в рамках стран-участниц с целью повышения связности национальных железнодорожных систем.

В рамках нормативно-правовой базы ЕС государства-члены имеют свободу маневра для реализации ключевых принципов, установленных принятыми вышеперечисленными директивами. Это привело к формированию различных уровней открытости рынка и национальных моделей разделения компаний владельцев инфраструктуры и операторов.

В частности, некоторые государства-члены решили пойти по пути либерализации быстрее, чем было оговорено в требованиях, изложенных в Директивах ЕС, открыв внутренние рынки ранее общего оговоренного срока. Так, Германия и Великобритания перешли к принципу конкуренции в рамках рынка грузоперевозок железнодорожного транспорта за 10 лет до срока, изначально предписанного Директивами ЕС. Кроме того, рынки пассажирских перевозок уже сегодня открыты для конкуренции, как в полном объеме, так и частично, в нескольких странах - членах ЕС (Австрия, Дания, Германия, Италия, Нидерланды, Швеция, Великобритания), несмотря на отсутствие требований реализовать это на всем европейском пространстве.

Следует также отметить, государствами-членами были имплементированы различные модели управления для реализации обязательств разделения функций управления инфраструктурой

и железнодорожными предприятиями. Общая модель представляет собой модель полного институционального разделения, где управляющий инфраструктурой оператор полностью отделен от прочих типов деятельности в рамках железнодорожного сообщения (реализовано в Дании, Нидерландах, Швеции, Финляндии, Испании, Португалии и Великобритании). Другая модель - модель вертикально интегрированного холдинга, где компания - владелец инфраструктуры и действующие операторы являются частью одной и той же структуры с внутренними правилами разделения (реализовано в Австрии, Германии, Италии и Польше). Диапазон промежуточных вариантов с различными уровнями разделения между компаниями - владельцами инфраструктуры и компаниями-операторами представлен в прочих государствах-членах ЕС.

Несмотря на значительные изменения в нормативно-правовой базе железнодорожного сектора ЕС, стартовавшие в 2004 г., общая производительность сектора оказалась неустойчивой в рамках единой интермодальной системы перевозок. В секторе грузовых перевозок доля сектора снизилась - с 10,5 % в 2005 г. до 10,2 % в 2010 г. В секторе пассажирских перевозок доля железнодорожного транспорта, напротив, немного возросла - с 6,1 % в 2005 г. до 6,3 % в 2010 г.<sup>3</sup> Весьма сдержанный рост сектора может быть объяснен, с одной стороны, невозможностью извлечения максимальных преимуществ, потенциал которых был задан моделью либерализации на рынке железнодорожных перевозок (интермодальная конкуренция), с другой стороны, наличием жесткой конкуренции с иными видами транспорта (воздушным, автомобильным и морским) (интрамодальная конкуренция).

На национальном уровне управление деятельностью участников пригородно-пассажирского сообщения (ППС) осуществляется как федеральными, так и региональными органами власти. В частности, на федеральном уровне регулирование осуществляется во Франции (Министерство транспорта обладает широкими полномочиями по управлению, координации и консультированию в рамках отрасли), в Великобритании (федеральные органы делят между собой полномочия по регулированию отрасли, лицензированию участников, выдаче сертификатов безопасности). На федеральном и региональном уровнях регулирование осуществляется, например, в Германии (они делят между собой полномочия по регулированию отрасли, лицензированию участников, выдаче сертификатов безопасности).

В европейской практике регулирование приходится на деятельность операторов. Можно выделить два аспекта регулирования деятельности операторов в пригородном пассажирском сообщении:

1. Ценовой: определение тарифов (уровня субсидий) в ППС на основе конкуренции операторов "за маршрут".

2. Неценовой:

- обеспечение операторам равного доступа к инфраструктуре;
- лицензирование;
- стандартизация качества предоставляемых услуг;
- создание единой нормативной правовой базы.

Органы исполнительной власти обеспечивают исполнение данных аспектов путем распределения своих полномочий на региональном и федеральном уровнях по функциональным признакам.

Рассмотрим модель организации пригородного пассажирского сообщения на примере Великобритании.

На рынке Великобритании в результате проведения либерализации железнодорожные компании на сегодняшний день существуют в рамках приватизированных частных компаний. В 2011 г. на рынке действовали 23 частных перевозчика, работавших на основании 19 франшиз. Пассажирооборот в пригородном сообщении в 2011 г. составил 60,8 млрд пасс.-км<sup>4</sup>.

В сфере регулирования ППС в Великобритании участвуют:

1. Департамент транспорта. Проводит тендер на выбор оператора для организации перевозок в ППС. Взимает плату за инфраструктуру.

2. Региональные власти. Определяют заказы на перевозки. Устанавливают предельный тариф для населения (тарифы индексируются ежегодно на индекс инфляции розничных цен).

3. Управление по регулированию железнодорожных цен. Обеспечивает равный доступ к инфраструктуре для всех операторов и безопасность движения.

Департамент транспорта объявляет тендер на выбор региональных операторов для организации перевозок в ППС на время франшизы (обычно 5-10 лет) для исполнения регионального заказа. При этом на наиболее привлекательных маршрутах перевозчик обязан выплатить премию Департаменту транспорта. Франшиза предполагает, что все риски по неполученным доходам несет оператор; в случае превышения уровня прогнозируемой прибыли, указанной в тендерной заявке, оператор обязуется инвестировать ее в развитие ППС. Важно отметить, что в рамках договора франшизы предусмотрено использование системы "бонус-малус" по соблюдению необходимых стандартов качества, когда при достижении перевозчиками заявленных целевых показателей они могут рассчитывать на получение дополнительных средств. Федеральный центр вы-

деляет субсидии операторам на покрытие платы за пользование инфраструктурой. Субсидии Network Rail (единая инфраструктурная компания, далее - NR) выделяются владельцу инфраструктуры на реализацию крупных инфраструктурных проектов в области пригородных перевозок. Регионы перечисляют субсидии операторам на ежемесячной основе.

В тендерных заявках указываются прогнозные данные по стоимости исполнения заказа регионов на перевозки: подробная разбивка ожидаемого уровня затрат и желаемый уровень субсидий. Операторы договариваются с лизинговыми компаниями о структуре арендуемого парка и ставках на лизинг подвижного состава в случае победы на тендере. В ставку лизинга подвижного состава лизинговые компании включают:

- 1) стоимость заемного финансирования производства и покупки подвижного состава;
- 2) стоимость подвижного состава;
- 3) расходы ЦА лизинговой компании.

Выбор оператора в тендере на 70 % зависит от желаемого размера субсидии. Субсидии операторам поступают из федерального и региональных бюджетов. Владельцами депо являются лизинговые компании, NR или производители подвижного состава. Тарифы для населения устанавливаются регионами и ежегодно повышаются на индекс инфляции розничных цен. Стоимость проездных билетов, а также график движения поездов устанавливает компания РТЕ (специализированная компания, несущая ответственность за организацию общественного транспортного сообщения в крупных городах).

NR владеет, поддерживает и обновляет инфраструктуру. Операторы арендуют и оперируют станции, принадлежащие NR, однако NR оставляет за собой оперирование крупнейшими станциями Великобритании. Операторы платят NR ставку за использование инфраструктуры. NR управляет железнодорожной инфраструктурой (железнодорожные пути, вокзалы и энергоснабжение) и занимается распределением пропускной способности инфраструктуры, в том числе и в пригородном сообщении. После получения франшизы на пригородные перевозки перевозчику предоставляется эксклюзивное право доступа к соответствующей инфраструктуре. Office of Rail Regulation - орган, регулирующий отношения в сфере доступа к инфраструктуре, - утверждает размер платы за использование инфраструктуры на 5 лет, которая выплачивается перевозчиками<sup>5</sup>. При этом величина тарифа регулируется Департаментом транспорта; в свою очередь, Департамент транспорта выделяет субсидии операторам на оплату доступа к инфраструктуре, а NR - на реализацию крупных инфраструктурных проектов.

Пассажирский подвижной состав в Великобритании предоставляют так называемые компании ROSCO (Rolling Stock Operating Companies) путем сдачи парка в аренду или в лизинг перевозочным компаниям. В стране существует семь лизинговых компаний. Некоторые пассажирские перевозчики обладают собственным подвижным составом, но это преимущественно техника устаревших серий с большим износом, большая часть подвижного состава принадлежит лизинговым компаниям.

Государственное финансирование пригородных пассажирских перевозок включает в себя:

- 1) вознаграждение операторам по заказам и системе "бонус-малус";
- 2) финансовую поддержку компании РТЕ;
- 3) прямое финансирование Network Rail;
- 4) обеспечение проведения конкурсных процедур и размещения заказов на перевозки.

В структуре расходов пригородных компаний в Великобритании наибольшую долю занимают расходы на персонал (36 %), далее следуют расходы на подвижной состав (28 %), инфраструктуру (24 %) и электроэнергию (12 %).

Очевидно, что опыт трансформации сектора ППС Великобритании может быть весьма полезен в рамках развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в России. Как известно, за субъектами РФ на настоящий момент закреплены обязанности по организации пригородного сообщения в регионе. Субъект РФ формирует соответствующий государственный заказ на осуществление перевозок с учетом комплексных планов развития транспортной системы региона. При этом в условиях системы государственного регулирования и недостаточности средств, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, деятельность созданных пригородных компаний является стабильно убыточной, что подрывает устойчивость функционирования всей системы ППС в России, задает неверные стимулы для развития сектора пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в стране.

<sup>1</sup> Evrostat database on transport, Recent developments in rail transportation services, European Union, 2013, DAF/COMP/WP2/WD (2013) 34.

<sup>2</sup> Communication from the Commission concerning the development of a Single European Railway Area, COM (2010) 474 final. 2010. 17 Sept.

<sup>3</sup> Recent developments in rail transportation services. 2013.

<sup>4</sup> Рузавин Л., эксперт-аналитик отдела исследований железнодорожных пассажирских перевозок ИПЕМ. Мировой опыт организации пригородного пассажирского комплекса // Транспорт РФ. 2012. Ноябрь. URL: <http://ipem.ru/news/publications/551.html>.

<sup>5</sup> Там же.