



---

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по внутреннему транспорту

**Рабочая группа по железнодорожному  
транспорту**

Семьдесят первая сессия

Женева, 27–29 ноября 2017 года

Пункт 14 предварительной повестки дня

**Реформа на железнодорожном транспорте****Реформа на железнодорожном транспорте  
в регионе ЕЭК**

Записка секретариата

**I. Справочная информация и введение**

1. Исторически сложилось<sup>1</sup>, что большинство европейских железных дорог в плане управленческой структуры представляют собой вертикально интегрированные государственные монополии, объединяющие в рамках бизнес-единицы собственно предоставление государственных услуг, собственность на инфраструктуру и путевое хозяйство, а зачастую и осуществление других видов деятельности, не связанной с железнодорожным сообщением (Сообщество европейских железных дорог и компаний по управлению инфраструктурой – СЕЖД, 2011 год). Ввиду уменьшения доли рынка железнодорожных перевозок и финансовых затруднений – что привело к росту потребности в дополнительном государственном финансировании – назрела необходимость в изменениях. Начиная с первой половины 1990-х годов идет процесс кардинальной реструктуризации, ориентированный на стимулирование постепенного открытия рынка за счет обеспечения недискриминационного доступа и внедрения стандартов эксплуатационной совместимости и имеющий целью преодолеть негативные тенденции, наметившиеся в железнодорожной отрасли, обусловленные в ряде случаев низкой эффективностью организации перевозок.

2. Весь этот комплекс реформ можно рассматривать и в более широком контексте глобальной ориентации на так называемую «новую модель государственного управления» (НМГУ); имеются в виду реформы, которые проходят во всем мире, начиная с 1980-х годов, и которые в 1990-х годах были признаны в качестве «золотого стандарта административного реформирования» (Farazmand and Pinkowski, 2006). Реформами НМГУ охватываются многие секторы с при-

---

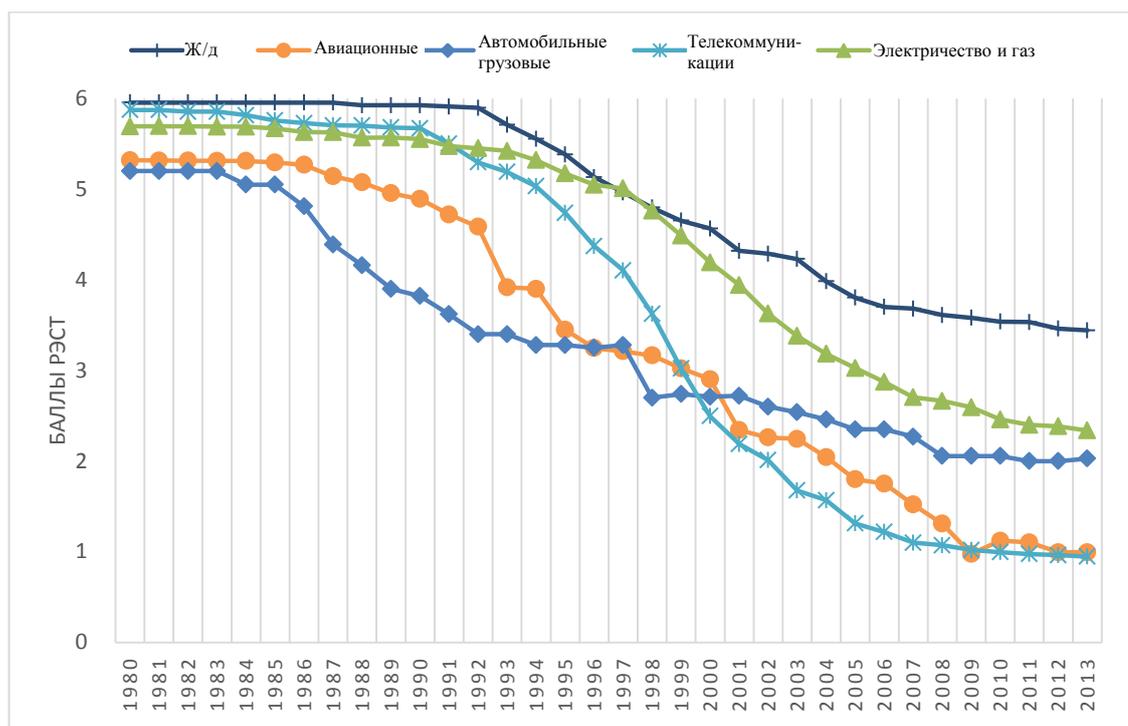
<sup>1</sup> Т.е. в послевоенный период.



знаками естественной монополии – в частности, электроэнергетика, сектор природного газа, телекоммуникации, водное хозяйство и транспорт, – где в целях обеспечения макроэкономической стабильности, уменьшения дефицитного финансирования и сокращения масштабов и стоимости мер государственного вмешательства на вооружение были взяты инструменты и принципы управления частного сектора.

3. Изменения в организационной структуре, порядке регулирования и эффективности функционирования европейских «сетевых» отраслей находят отражение в разработанных ОЭСР показателях регулирования в сфере энергетики, связи и транспорта (РЭСТ), при помощи которых измеряют степень вертикальной интеграции, долю государственной собственности, степень открытости для доступа и концентрации рынка в регулируемых рыночных сегментах. Показатели РЭСТ варьируются от 0 (минимальный; состояние полного дерегулирования) до 6 (максимальный; условия, в наибольшей степени ограничивающие конкуренцию). Приведенные ниже данные отражают динамику изменения показателей РЭСТ для секторов железнодорожных, авиационных и автомобильных грузовых перевозок – в сравнении с другими, не связанными с транспортом, «сетевыми» отраслями, – рассчитанных в качестве средних значений по выборке тех стран ЕЭК ООН, по которым имеются данные за период 1980–2013 годов<sup>2</sup>.

#### Показатели РЭСТ, 1980–2013 годы



Источник: ОЭСР

4. Реформирование нормативной базы в секторе транспорта началось с автомобильных грузовых перевозок; к середине 1990-х годов этот рыночный сегмент в большинстве стран был в значительной мере либерализован. Сравнительно рано произошел также отказ от регулирования в сфере воздушных перевозок, что выразилось в либерализации внутренних рынков авиаперевозок, переходе на режим «открытого неба», повсеместном заключении региональных

<sup>2</sup> Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония.

соглашений о воздушных перевозках, а также снижении в ряде стран доли государственного участия в авиационных коммерческих предприятиях (Conway and Nicoletti, 2006). Реформирование в железнодорожном секторе началось позднее и шло более медленными темпами. Тем не менее за последние 25 лет в регионе ЕЭК были выдвинуты важные законодательные инициативы, направленные на проведение и здесь соответствующих реформ.

5. Ниже приводится историческая справка относительно эволюции реформирования железнодорожного сектора в Европейском союзе (ЕС) и странах ЕЭК ООН, не являющихся членами ЕС.

## II. Эволюция реформирования железнодорожного сектора в Европейском союзе

6. За последние десятилетия законодательные органы Европейского союза значительно преобразовали железнодорожный сектор ЕС в плане содействия повышению конкурентоспособности и обеспечения открытости рынка. В основу подхода ЕС к реформированию положена та идея, что усиление конкуренции способствует оформлению более эффективной и ориентированной на запросы клиентов отрасли. Данный подход вытекает из Маастрихтского договора, имеющего целью создание в ЕС единого транспортного рынка<sup>3</sup>. Были также приняты меры по повышению эксплуатационной совместимости и безопасности национальных сетей, равно как по стимулированию создания комплексной железнодорожной системы с последующим формированием единого европейского железнодорожного пространства, как это предусмотрено в «Белой книге» по транспорту за 2011 год (Европейская комиссия, 2016 год).

7. Реформирование железнодорожного сектора в ЕС преследует три основные цели: а) отделение управления инфраструктурой от осуществления железнодорожных перевозок<sup>4</sup>; б) обеспечение открытости рынка и либерализация железнодорожных услуг; в) создание единого транспортного рынка за счет стимулирования эксплуатационной совместимости и согласования технических требований.

8. Под разделением понимается выделение из состава интегрированного железнодорожного предприятия, являвшегося ранее единой станцией и объединявшего функции организации движения поездов и управления инфраструктурой, ряда более или менее независимых субъектов (Van de Velde, 2015). Вертикальное разделение предполагает разобщение видов деятельности, имеющих конкурентный потенциал (например, железнодорожные перевозки), и тех видов деятельности, для которых характерна естественная монополия (например, управление инфраструктурой); кроме того, предпринимаются усилия по облегчению недискриминационного доступа к железнодорожной сети для недоминирующих операторов и новых участников рынка. Можно выделить различные уровни вертикального разделения:

- разделение бухгалтерской отчетности диктует необходимость ведения применительно к обеспечению железнодорожного сообщения и управлению инфраструктурой (при едином организационном подчинении) отдельных счетов;
- организационное разделение диктует необходимость передачи собственно железнодорожных перевозок и управления инфраструктурой в ведение отдельных дочерних компаний в рамках одного холдинга на условиях не только ведения отдельных счетов, но и независимости при принятии решений;

<sup>3</sup> Статья 129b Маастрихтского договора о Европейском союзе (1992 года):

«[...] Сообщество способствует учреждению и развитию трансъевропейских сетей в области транспорта, телекоммуникаций и энергетических инфраструктур».

<sup>4</sup> В некоторых случаях также используется термин «разукрупнение».

- институциональное разделение диктует необходимость организационного оформления деятельности по обеспечению железнодорожного сообщения и управлению инфраструктурой в рамках двух отдельных компаний, причем обе принадлежат одному владельцу, например государству.

9. Горизонтальное разделение предполагает расчленение действующего железнодорожного оператора на специализированных операторов по сегментам рынка или технической составляющей, например на операторов грузовых и пассажирских перевозок.

10. Обеспечение открытости рынка имеет целью расширение прав доступа к железнодорожной инфраструктуре для недоминирующих операторов, а также для предприятий базового обслуживания (например, терминалов и депо текущего ремонта). Наряду с мерами по либерализации рынка, ЕС форсировал укрепление потенциала национальных органов, регулирующих работу железнодорожного транспорта, и создание регулирующего учреждения ЕС – Европейского железнодорожного агентства; в настоящее время преобразовано в Железнодорожное агентство Евросоюза.

11. Успех либерализации в ЕС отчасти зависит от устранения существующих между государствами-членами барьеров физического и технического характера в порядке обеспечения поездам возможности беспрепятственного пересечения национальных границ. Наличие таких барьеров представляет собой мощный конкурентный «антистимул», ставящий международные железнодорожные грузовые перевозки в невыгодное положение по сравнению, например, с дорожными перевозками. ЕС стремится к устранению этих препятствий за счет проведения – посредством установления соответствующих законодательных норм – курса на обеспечение эксплуатационной совместимости и согласование технических требований, равно как на введение технических стандартов эксплуатационной совместимости (ТСЭС), призванных ускорить процесс отраслевой стандартизации ввиду медленного прогресса, которым характеризуется деятельность добровольных отраслевых рабочих групп<sup>5</sup>. Эксплуатационная совместимость также предполагает согласование нормативных положений в отношении безопасности перевозок и прав пассажиров (Steer Davies Gleave, 2014).

12. В таблице ниже резюмируется эволюция железнодорожного законодательства ЕС с 1991 года. Речь идет о ряде директив и регламентов ЕС, включая директиву 91/440/ЕС и четыре так называемых железнодорожных пакета (2001, 2004, 2007 и 2016 годы), а также о последующих мерах.

Таблица 1

**Обзор изменений железнодорожного законодательства ЕС с 1991 года**

<i>Пакет</i>	<i>ДИРЕКТИВА/РЕГЛАМЕНТ</i>	<i>Предмет</i>
Первые попытки проведения реформы	ДИР. 91/440/ЕЕС	1 Разделение счетов
		2 Предоставление прав ограниченного доступа к международному рынку
	ДИР. 95/18/ЕС	3 Лицензирование железнодорожных операторов
	ДИР. 95/19/ЕС	2 Распределение пропускной способности железнодорожной инфраструктуры
		2 Взимание сборов за пользование инфраструктурой
ДИР. 96/48/ЕС	3 Эксплуатационная совместимость трансъвропейской высокоскоростной железнодорожной сети	

<sup>5</sup> ТСЭС применяются только к новой или модернизированной инфраструктуре. Это позволяет ограничить финансовые последствия введения ТСЭС, но значительно отдалает сроки достижения полной эксплуатационной совместимости (Steer Davies Gleave, 2014).

<i>Пакет</i>	<i>ДИРЕКТИВА/РЕГЛАМЕНТ</i>	<i>Предмет</i>
Первый железнодорожный пакет	ДИР. 2001/12/ЕС	1 Организационное разделение (модель «холдинговой компании»)
		2 Предоставление прав доступа на рынок международных грузовых перевозок
	ДИР. 2001/13/ЕС	3 Общие критерии лицензирования железнодорожных операторов
	ДИР. 2001/14/ЕС	2 Непредвзятое распределение пропускной способности среди железнодорожных операторов
		2 Создание национальных регулирующих органов
Второй железнодорожный пакет	ДИР. 2001/16/ЕС	3 Эксплуатационная совместимость трансъевропейской обычной железнодорожной сети
	РЕГЛ. 881/2004/ЕС	3 Учреждение Европейского железнодорожного агентства
	ДИР. 2004/49/ЕС	3 Директива об общем подходе к безопасности на железнодорожном транспорте
	ДИР. 2004/50/ЕС	3 Общий подход к обеспечению эксплуатационной совместимости на железнодорожной сети ЕС
Третий железнодорожный пакет	ДИР. 2004/51/ЕС	2 Полное открытие сети железнодорожных грузовых перевозок ЕС (с 2006 года)
	ДИР. 2007/58/ЕС	2 Открытие рынка международных пассажирских железнодорожных услуг (с 2010 года)
	ДИР. 2007/59/ЕС	3 Сертификация машинистов и членов поездных бригад
	РЕГЛ. 1370/2007/ЕС	2 Регламент о присуждении государственных контрактов на предоставление услуг
Промежуточные шаги	РЕГЛ. 1371/2007/ЕС	3 Регламент о правах и обязанностях железнодорожных пассажиров
	ДИР. 2008/57/ЕС	3 Переработка директивы об эксплуатационной совместимости
	ДИР. 2008/110/ЕС	3 Директива о безопасности на железнодорожном транспорте с поправками
	РЕГЛ. 1335/2008/ЕС	3 Регламент о Европейском железнодорожном агентстве с поправками
Четвертый железнодорожный пакет, техническая часть	ДИР. 2012/34/EU	1 Пересмотр первого железнодорожного пакета
	РЕГЛ. 2016/796/EU	3 Учреждение Железнодорожного агентства Евросоюза
	ДИР. 2016/797/EU	3 Переработка директивы об эксплуатационной совместимости
	ДИР. 2016/798/EU	3 Переработка директивы о безопасности

Пакет	ДИРЕКТИВА/РЕГЛАМЕНТ	Предмет
Четвертый железнодорожный пакет, рыночная часть	РЕГЛ. 2016/2337/EU	1 Общие правила бухгалтерского учета для железнодорожных операторов
	РЕГЛ. 2016/2338/EU	2 Конкурентные торги на присуждение государственных контрактов на железнодорожные перевозки
	ДИР. 2016/2370/EU	2 Полное открытие внутренних рынков пассажирских перевозок

*Пояснение:* 1 – разделение; 2 – обеспечение открытости рынка и либерализация; 3 – эксплуатационная совместимость и согласования технических требований.

*Источник:* компиляция составителя.

## А. Первые попытки проведения реформы

13. В 1985 году Европейский суд (постановление по делу 13/83) настоятельно призвал Совет принять меры в области транспортной политики и поддержать либерализацию европейских рынков транспортных услуг. Если либерализация автомобильного сектора началась в 1985 году, т.е. сразу же после вынесения решения Европейского суда, то первый серьезный демарш Европейской комиссии в железнодорожном секторе последовал лишь в 1991 году с принятием директивы 91/440/ЕС (Esposito et al., 2016).

14. Эта директива стала отправной точкой в деле начала *вертикального разделения* между управлением инфраструктурой и обеспечением железнодорожного сообщения. В качестве обязательного требования директивой устанавливалось лишь разделение счетов, тогда как организационное или институциональное разделение рассматривалось в качестве факультативной опции.

15. Директивой 91/440/ЕС также предусматривались соответствующие нормативные положения в отношении *открытости рынка*, обеспечивающие операторам, желающим обсуживать международные перевозки, права определенного доступа; преследовалась цель добиться расширения конкурентного доступа к рынку (Steer Davies Gleave, 2014). Права доступа к железнодорожной инфраструктуре в одном отдельно взятом государстве-члене были расширены и распространены на:

- железнодорожных операторов других государств-членов, желающих предоставлять услуги в международном комбинированном сообщении, т.е. осуществлять интермодальные грузовые перевозки;
- объединения железнодорожных операторов, желающие осуществлять международные перевозки (в том числе пассажирские) между странами, в которых они учреждены.

16. Впоследствии в ЕС были опубликованы директива 95/18/ЕС о лицензировании железнодорожных операторов и директива 95/19/ЕС о распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры и взимании сборов за пользование инфраструктурой.

17. Реформирование в сфере повышения эксплуатационной совместимости железнодорожных систем началось в середине 1990-х годов. Первой мерой, направленной на обеспечение эксплуатационной совместимости трансъвропейской высокоскоростной железнодорожной системы, стала директива 96/48/ЕС, имевшая целью содействовать обеспечению такой совместимости на различных этапах формирования высокоскоростной железнодорожной сети, включая, например, сооружение, постепенный ввод в действие и эксплуатацию.

## **В. Первый пакет мер в области железнодорожного транспорта**

18. По сравнению с другими видами транспорта сектор железнодорожного транспорта неохотно шел по пути либерализации. К 1996 году лишь девять государств-членов перенесли директиву 91/440/ЕС в национальное законодательство. Пять государств-членов выполняли ее частично, а одно государство (Греция) вообще не сообщило о каких-либо изменениях на национальном уровне (Esposito et al., 2016). В целом директива оказалась малоэффективной, о чем свидетельствует весьма небольшое число отмечавшихся на рынке новых операторов или новых видов услуг (Steer Davies Gleave, 2014).

19. С целью преодоления этой негативной тенденции, выражающейся в отсутствии прогресса, в последующие годы были утверждены четыре нормативных «пакета мер в области железнодорожного транспорта» – в 2001, 2004, 2007 и 2016 годах. Данные пакеты, сводившие воедино все предыдущие директивы, а также развивавшие и обновлявшие их, содействовали динамичному изменению рынка. Первый пакет мер в области железнодорожного транспорта был утвержден в 2001 году и охватывал четыре директивы, выполнение которых было намечено к 2003 году.

20. Директивой 2001/12/ЕС (вносящей изменения в директиву 91/440/ЕЕС) предусматривались дальнейшие шаги по вертикальному разделению с обязательным выделением деятельности по управлению инфраструктурой и обеспечению железнодорожного сообщения в две различные организационные структуры. В порядке предоставления новым железнодорожным операторам возможности справедливого доступа к рынку железнодорожных услуг предъявлялось требование в виде обособления таких других функций, как, например, распределение пропускной способности, взимание сборов за пользование инфраструктурой и лицензирование, от железнодорожных транспортных операций. Во избежание перекрестного финансирования директивой 2001/12/ЕС также оговаривались дополнительные требования в плане горизонтального разделения бухгалтерской отчетности. К железнодорожным операторам предъявлялось требование ведения отдельных балансовых ведомостей и счетов прибылей и убытков по пассажирским и грузовым перевозкам, а также разделения бухгалтерской отчетности применительно к услугам по перевозкам общественным транспортом и прочим пассажирским перевозкам. Кроме того, операторам запрещалось перераспределять средства, полученные в рамках государственных контрактов, на деятельность, связанную с предоставлением других транспортных услуг.

21. Первый пакет мер в области железнодорожного транспорта также знаменовал собой следующий важный шаг по пути открытия рынка, ибо директивой 2001/12/ЕС предусматривалось следующее постепенное расширение прав доступа для операторов железнодорожных грузовых перевозок:

- к 2003 году любой железнодорожный оператор, имеющий лицензию, полученную в Европейском сообществе, приобретает право равного и недискриминационного доступа к национальным участкам Трансъевропейской железнодорожной сети грузовых перевозок (ТЕЖСП);
- начиная с 2008 года, вся европейская железнодорожная сеть становится открытой для конкуренции в сфере международных грузовых перевозок (правда не оговаривались условия каботажных, т.е. перевозки, осуществляемой между двумя пунктами в пределах одной и той же страны иностранным оператором).

22. Директивой 2001/13/ЕС (вносящей изменения в директиву 95/18/ЕС) предусматривались общие критерии лицензирования железнодорожных операторов ЕС. Директивой же 2001/14/ЕС устанавливались нормативные положения в отношении распределения пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, предписывалось непредвзятое распределение пропускной способности среди железнодорожных операторов и диктовалась необходимость созда-

ния национальных регулирующих органов – полностью независимых от любого управляющего инфраструктурой, органа по взиманию сборов, органа по распределению пропускной способности или железнодорожного оператора – для контроля за рынком железнодорожных перевозок.

23. На основании директивы 2001/16/ЕС меры по обеспечению эксплуатационной совместимости, аналогичные предусмотренным в директиве 96/48/ЕС для трансъвропейской высокоскоростной железнодорожной системы, были распространены на трансъвропейскую обычную железнодорожную сеть. В обеих указанных директивах основной упор делается на технические аспекты – как то устройства безопасности, системы контроля, средства сигнализации, грузовые вагоны и порядок подготовки персонала, задействованного в ходе международных железнодорожных перевозок, – и они призваны обеспечить беспрепятственное и безопасное пересечение границ в железнодорожном сообщении.

### **С. Второй пакет мер в области железнодорожного транспорта**

24. В 2003 году Европейская комиссия провела анализ транспонирования первого пакета мер в области железнодорожного транспорта в национальные правовые системы. Хотя процесс переноса был завершен не полностью, полученные результаты свидетельствовали о позитивных сдвигах, обусловленных усилением конкуренции на рынке железнодорожных перевозок (Esposito et al., 2016). Сделанные выводы стали побудительным стимулом к предложению нового набора правовых инструментов. Второй пакет мер в области железнодорожного транспорта, в рамках которого основной акцент делался на дальнейшую либерализацию грузовых перевозок, а также на содействие согласованию технических норм и стандартов безопасности, был утвержден в 2004 году и охватывал три директивы, выполнение которых было намечено к 2006 году, и один регламент.

25. Директива 2004/51/ЕС (вносящая изменения в директиву 91/440/ЕЕС) знаменовала собой дальнейший шаг вперед в направлении открытости рынка, устраняя все препятствия на пути доступа к внутренним рынкам для операторов железнодорожных грузовых перевозок, имеющих лицензию ЕС. Этой директивой устанавливалось требование обеспечения открытости всей европейской железнодорожной сети для грузовых перевозок (включая каботаж) начиная с января 2007 года.

26. Дальнейшим сдвигам в деле повышения эксплуатационной совместимости способствовали директива 2004/49/ЕС (вносящая изменения в директивы 95/18/ЕС и 2001/14/ЕС), направленная на стимулирование согласования нормативной базы в сфере безопасности на железнодорожном транспорте, а также директива 2004/50/ЕС (вносящая изменения в директивы 96/48/ЕС и 2001/16/ЕС), имевшая целью уточнить требования, предъявляемые к эксплуатационной совместимости, и расширить область применения директивы 2001/16/ЕС, распространив ее на всю европейскую железнодорожную сеть.

27. Согласно Регламенту 881/2004/ЕС было учреждено Европейское железнодорожное агентство для руководства процессом технической разработки требований к эксплуатационной совместимости и безопасности и его координации.

28. В директиве 2004/49/ЕС (вносящей изменения в директивы 95/18/ЕС и 2001/14/ЕС) основной упор делался на аспектах безопасности; ею предусматривалось внедрение общих методов обеспечения безопасности и соответствующих целевых показателей, а также диктовалась необходимость создания национальных органов по безопасности, отвечающих за выдачу железнодорожным операторам сертификатов безопасности и проведение аудиторских проверок безопасности.

## **D. Третий пакет мер в области железнодорожного транспорта**

29. Третий пакет мер в области железнодорожного транспорта, включающий две директивы и два регламента, был утвержден в 2007 году. Им предусматривалось полное открытие рынка международных пассажирских железнодорожных услуг, а также регулирование порядка лицензирования машинистов и регулирование железнодорожного обслуживания в рамках обязательства по предоставлению социально значимых услуг, равно как устанавливались права и обязанности железнодорожных пассажиров.

30. Директивой 2007/58/ЕС (вносящей изменения в директиву 91/440/ЕЕС и директиву 2001/14/ЕС) предусматривалось полное открытие, начиная с 2010 года, рынка международных пассажирских железнодорожных услуг. Однако в эту директиву был заложен ряд исключений, в том числе возможность ограничения прав доступа в случае маршрутов, обслуживаемых по линии государственных контрактов на предоставление услуг (Holvad, 2017).

31. Третий пакет мер в области железнодорожного транспорта сделал возможным дальнейшие шаги в направлении технического согласования. Директивой 2007/59/ЕС устанавливалась европейская система лицензирования машинистов; в ней оговаривались минимальные требования, предъявляемые к состоянию здоровья, базовому образованию и общим профессиональным навыкам.

32. В регламенте 1371/2007 был прописан ряд мер по защите и расширению прав пассажиров, совершающих поездки по железной дороге. Регламент обязывает железнодорожных операторов:

- обеспечивать инвалидам и лицам с ограниченными возможностями передвижения недискриминационный доступ к поездам и оказание им помощи;
- выплачивать пассажирам компенсацию в случае гибели или получения травм либо за повреждение багажа;
- оказывать помощь и выплачивать компенсацию в случае задержки поезда или отмены рейса;
- создать механизм по рассмотрению жалоб на нарушения предусмотренных Регламентом прав;
- публиковать информацию о расписаниях, тарифах и доступности предоставляемых услуг.

33. Регламент 1371/2007 также обязывал государства-члены создать национальные правоприменительные органы (НППО) для обеспечения выполнения положений Регламента (Steer Davies Gleave, 2012).

## **E. Пересмотр первого железнодорожного пакета и четвертый пакет мер в области железнодорожного транспорта**

34. Следующий шаг в деле разделения и формирования единого европейского железнодорожного пространства знаменовала собой так называемая переработка первого железнодорожного пакета на основании директивы 2012/34/EU. Согласно этой директиве, законодательные органы получали возможность упростить, уточнить и объединить существующие положения, касающиеся финансирования инфраструктуры и управления ею, доступа к объектам железнодорожного назначения (депо, ремонтные мастерские и прочее), равно как функционирования и степени независимости регулирующих органов (Casullo, 2016).

35. Пересмотр первого железнодорожного пакета задумывался в качестве меры по упрощению и консолидации законодательной базы и предусматривал сведение воедино трех действующих директив и поправок к ним (ЕЭК ООН, 2012 год). Кроме того, преследовалась цель модернизации законодательства и

устранения ключевых проблемных областей и недостатков, обозначившихся за последнее десятилетие. В частности, речь идет:

- о повышении степени транспарентности, в том что касается условий доступа к рынку железнодорожных перевозок (например, за счет предъявления требования относительно составления более полных описаний национальных сетей и расширения доступа к сектору железнодорожного обслуживания);
- об обеспечении большей независимости национальных регулирующих органов от любых других государственных ведомств и расширении сферы их компетенции (например, на услуги, связанные с железнодорожными перевозками);
- о внесении большей ясности в нормативные положения, касающиеся финансирования инфраструктуры и управления ею (например, за счет предъявления требования относительно подписания между государством и управляющим инфраструктурой многолетних договоров и установления более четких принципов взимания сборов за доступ к инфраструктуре).

36. В начале 2013 года Европейская комиссия представила четвертый пакет мер в области железнодорожного транспорта, по сути призванный устранить все остающиеся юридические, институциональные и технические препятствия на пути создания единого европейского железнодорожного пространства. Четвертый железнодорожный пакет включает «рыночную часть» (касается управления железными дорогами и открытия рынка пассажирских перевозок) и «техническую часть» (касается безопасности на железнодорожном транспорте и эксплуатационной совместимости).

37. «Рыночной частью», первоначально представленной в 2013 году, устанавливаются далеко идущие меры по обеспечению новым участникам возможности доступа к рынку, включая требование к государствам-членам присуждать все государственные контракты на предоставление услуг на основе конкурентных торгов, а также предложение добиваться в обязательном порядке полного *разделения* железнодорожных предприятий и управляющих инфраструктурой.

38. Эти реформы в том виде, в каком они задумывались изначально, не встретили единодушной поддержки среди государств-членов. После состоявшейся дискуссии<sup>6</sup> «рыночная часть» в пересмотренной редакции была официально утверждена Советом министров в октябре 2016 года, а Европейским парламентом – в декабре 2016 года. В итоговом тексте нашли отражение важные изменения, внесенные в первоначальные предложения Комиссии, которые, по мнению многих представивших свои замечания сторон<sup>7</sup>, являются не столь масштабными по сравнению с этими первоначальными предложениями.

39. «Рыночную часть» в ее окончательном варианте составляют три ключевых нормативных акта:

- Регламент 2016/2337/EU (отменяющий Регламент 1192/69/ЕЕС) об общих правилах бухгалтерского учета для железнодорожных предприятий;
- Регламент 2016/2338/EU (вносящий изменения в Регламент 1370/2007/ЕС) о присуждении государственных контрактов на предоставление услуг. Этот Регламент призван способствовать открытию рынка внутренних пассажирских железнодорожных перевозок. К 2020 году для конкуренции, причем на основе свободного доступа, должны быть открыты коммерческие пассажирские перевозки на большие расстояния, тогда как конкурентные торги на присуждение государственных контрактов на железнодорожные перевозки станут нормой к декабрю 2023 года; в особых

<sup>6</sup> Процесс разработки нормативных положений и ход политической дискуссии по четвертому пакету мер в области железнодорожного транспорта подробно освещены в работе Scordamaglia and Katsarova (2016).

<sup>7</sup> Включая Европейскую ассоциацию по грузовым железнодорожным перевозкам.

случаях допускаются исключения, при этом контрактами, присуждаемыми напрямую, должно предусматриваться выполнение целевых показателей эффективности и качества;

- директива 2016/2370/EU (вносящая изменения в директиву 2012/34/EU) о едином европейском железнодорожном пространстве. В целях содействия открытию внутреннего рынка пассажирских перевозок эта директива призвана укрепить независимость и повысить беспристрастность управляющих инфраструктурой; вместе с тем – согласно данной директиве, – при условии наличия определенного юридического, финансового и функционального разделения, допускается вертикальная интеграция (Railway Gazette, 14 декабря 2016 года). В сущности, директивой прямо признается возможность обеспечения требуемого разделения систем распределения ниток движения и взимания сборов за доступ к инфраструктуре для движения поездов в рамках вертикально интегрированной структуры (Horton and Turner, 2017).

40. Три компонента, составляющие «техническую часть», были согласованы в июне 2015 года и официально утверждены Европейским парламентом в апреле 2016 года (Railway Gazette, 14 декабря 2016 года). Входящие в «техническую часть» три нормативных документа служат основой для дальнейших шагов в направлении обеспечения эксплуатационной совместимости и согласования технических требований:

- директива 2016/797/EU об эксплуатационной совместимости железнодорожной системы Европейского союза (переработанная);
- директива 2016/798/EU о безопасности на железнодорожном транспорте (переработанная);
- Регламент 2016/796/EU (отменяющий Регламент 881/2004/ЕС) о Железнодорожном агентстве Евросоюза.

41. Государства-члены располагают сроком до июня 2019 года для переноса этих директив в свое внутреннее законодательство<sup>8</sup>.

42. После вступления «технической части» в силу в июне 2016 года на смену Европейского железнодорожного агентства пришло Железнодорожное агентство Евросоюза. Регламентом предполагается усиление роли Агентства в плане выдачи разрешений на эксплуатацию подвижного состава и сертификатов безопасности. В этой связи следует отметить, что, как утверждалось в последние годы рядом заинтересованных сторон, сертификаты безопасности – выдававшиеся до сих пор национальными органами по безопасности на основании директивы 2004/49/ЕС – могут стать препятствием для получения доступа на некоторые национальные рынки (Steer Davies Gleave, 2014). Для противодействия этой тенденции и вселения большей уверенности в тех, кто желает подать соответствующую заявку, Регламентом предусматривается, начиная с 2019 года, совместное выполнение этих функций Европейским агентством и компетентными национальными органами по безопасности. В 2019 году будут введены в действие единый сертификат безопасности и единое разрешение на эксплуатацию подвижного состава, действительные по всей Европе.

<sup>8</sup> Однако государства-члены могут отложить процесс транспонирования на один год при условии представления Европейской комиссии и Железнодорожному агентству Евросоюза соответствующего обоснования.

### III. Эволюция реформирования железнодорожного сектора в других странах ЕЭК ООН

43. В странах ЕЭК ООН, не являющихся членами ЕС, процесс реформирования железнодорожного сектора выстроен по различным моделям и идет разными темпами. Можно выделить три крупные группы стран:

- в первую группу входят страны Центральной и Северной Европы, в частности Норвегия и Швейцария;
- во вторую группу входят страны, официально или потенциально являющиеся кандидатами на вступление в ЕС: Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Косово, Сербия, Турция и Черногория. Страны, находящиеся в процессе стабилизации и ассоциации (который предшествует вступлению в Европейский союз), выстраивают свою структурную политику в области железнодорожного транспорта в соответствии с принципами, заложенными соответствующими железнодорожными пакетами ЕС (ЕЭК ООН, 2017 год);
- в третью группу стран входят республики бывшего Советского Союза: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. С точки зрения темпов реформирования их, в свою очередь, можно подразделить на:
  - страны, добившиеся определенного прогресса в деле проведения реформ по «русской модели»: Казахстан и Российская Федерация;
  - страны, где реформы являются предметом широкого обсуждения и уже приняты некоторые законодательные акты, но реальные практические шаги представляются довольно скромными: Узбекистан и Украина;
  - страны, где проведение реформ пока еще не намечено: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Кыргызстан, Республика Молдова, Таджикистан и Туркменистан (ЕЭК ООН, 2017 год).

#### A. Швейцария

44. В Швейцарии крупное реформирование железнодорожного сектора, отчасти обусловленное железнодорожной реформой в ЕС, однако имеющее также значительную внутреннюю специфику, идет на протяжении последних двух десятилетий. Процесс реформирования швейцарских железных дорог можно подразделить на три этапа: «Пересмотр Федерального закона о железнодорожном сообщении» (Закон о железных дорогах) – 1996 год, «Железнодорожная реформа 1» – 1999 год и «Железнодорожная реформа 2» – с 2005 года.

45. На первом этапе (1996 год) предусматривался переход на новое управление региональными пассажирскими перевозками<sup>9</sup>:

- вся ответственность за обеспечение регионального транспортного сообщения переходила к кантональным властям (под контролем со стороны Федерального управления транспорта);
- в порядке обеспечения того, чтобы государству больше не приходилось покрывать непредвиденные дефициты, выделение государственных субсидий отныне четко регламентируется контрактами на предоставление услуг;

<sup>9</sup> LCdF 24/03/1995.

- упразднялась монополия ШФЖД (SBB/CFF/FFS)<sup>10</sup> на региональные и национальные пассажирские железнодорожные перевозки на большие расстояния.

46. На втором этапе (1999 год) – так называемая «Железнодорожная реформа 1»<sup>11</sup> – предусматривалось транспонирование установленных директивой 91/440/ЕЕС принципов в швейцарское законодательство согласно подписанному с Европейским союзом Соглашению по наземному транспорту (1999 год). ШФЖД были выведены из под прямого подчинения федеральной администрации, и национальная железнодорожная компания переходила на работу на основе многолетнего договора (Desmaris, 2015).

47. На третьем этапе (с 2005 года) правительство представило парламенту еще один пакет мер в области железнодорожного транспорта – так называемая «Железнодорожная реформа 2», – имеющий целью перенести в швейцарское законодательство положения первого и второго железнодорожных пакетов ЕС, в том числе касающиеся мер по финансированию железнодорожной инфраструктуры, учреждения регулирующего органа, а также безопасности. Поскольку парламент отклонил представленный законопроект, правительство решило разбить этот пакет на отдельные законодательные инициативы, которые были приняты и с 2010 года вступили в силу (СЕЖД, 2011 год).

48. Осуществление этих этапов реформирования вылилось в создание «гибридной системы», характеризующейся сочетанием либерализации и интеграции (например, вертикально интегрированная структура ШФЖД как действующего железнодорожного оператора при разделении основных функций), но лишь отчасти увязанной с европейским законодательством и европейскими целевыми показателями (механизмы практической реализации более подробно рассматриваются в нижеследующих разделах).

## **В. Норвегия**

49. В Норвегии отделение управления инфраструктурой от осуществления перевозок произошло в 1996 году. В последние годы железнодорожный сектор страны сталкивался с целым рядом трудностей, включая низкий уровень инвестиций в инфраструктуру и нехватку пропускной способности, отсутствие «рыночных» инициатив (и, как следствие, низкая отдача), а также дублирование обязанностей различных государственных ведомств и необходимость более четкой координации между ними (Taule Fjordbakk, 2016).

50. В июне 2015 года парламент Норвегии принял решение о реформировании, начиная с января 2017 года, железнодорожного сектора. Эта реформа – которая, согласно официальным источникам, призвана объединить воедино реформенные элементы немецкой, шведской и английской моделей, – включает три основных компонента: реформирование управляющего инфраструктурой (компания «Ернбаневеркет»), реформирование железнодорожного оператора НГЖД (Norges Statsbaner, т.е. Норвежские государственные железные дороги) и внедрение конкуренции на рынке перевозок, а также в сфере обслуживания/содержания инфраструктуры и технического обслуживания/ремонта подвижного состава (Taule Fjordbakk, 2016).

51. Компания «Ернбаневеркет» была разбита на два структурных подразделения: нового управляющего инфраструктурой («Бане Нор») и отдельное Железнодорожное управление. В задачу первого подразделения входит исключительно строительство, развитие и обслуживание инфраструктуры, а второе призвано координировать деятельность по модернизации сектора, включая плани-

<sup>10</sup> Швейцарские федеральные железные дороги (на немецком: Schweizerische Bundesbahnen (SBB), на французском: Chemins de Fer Fédéraux suisses (CFF), на итальянском: Ferrovie Federali Svizzere (FFS)).

<sup>11</sup> LCdf, 20/03/1998.

рование инвестиций в инфраструктуру и объявление торгов на присуждение подрядов для выполнения перевозок по железнодорожной сети страны, которая делится на отдельные лоты.

52. НГЖД были преобразованы в операторскую компанию с выделением из ее структуры отдельных государственных компаний, отвечающих за подвижной состав, недвижимое имущество и продажу пассажирских билетов. Таким образом, в будущем НГЖД, равно как недоминирующие операторы, будут брать поезда в аренду у компании «Материельсельскапет» и выдавать подряды на техническое обслуживание компании «Мантена», а продажа билетов будет производиться исключительно по линии компании «Энтур» (International Railway Journal, 17 января 2017 года).

### С. Страны ТЮЮВЕ

53. В 2004 году правительства Албании, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония, Сербии, Хорватии<sup>12</sup> и Черногории, а также Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) и Европейская комиссия подписали меморандум о договоренности (Мод) относительно развития основной региональной транспортной сети. Этим меморандумом предусматривалось создание Транспортной обсерватории Юго-Восточной Европы (ТЮЮВЕ), имеющей статус региональной транспортной организации в юго-восточной европейской зоне железнодорожных перевозок.

54. В 2007 году было подписано добавление к Мод, имеющее целью расширить региональное сотрудничество в данной области и призванное служить ориентиром применительно к реформированию железнодорожного сектора. Основной акцент в добавлении делался на расширении доступа к рынку железнодорожных перевозок, открытии национальных рынков, упрощении процедур пересечения границ и обеспечении высокого уровня технического взаимодействия между партнерами. Согласно добавлению, семь подписавших его стран решили приступить к постепенной структурной перестройке своего железнодорожного сектора в порядке приведения их внутреннего железнодорожного законодательства в соответствие с железнодорожным законодательством ЕС. Страны ТЮЮВЕ выразили твердую решимость идти по пути принятия и практического осуществления такого внутреннего законодательства, в рамках которого особый упор делался бы на: функциональное разделение, управленческую независимость и рыночную ориентацию железнодорожных предприятий; обеспечение справедливых условий доступа; безопасность и эксплуатационную совместимость; финансовую стабильность и транспарентность масштабов участия правительств; вопросы пересечения границ; и аспекты социального характера. Добавлением также допускается проведение со стороны Европейской комиссии экспертных обзоров для оценки хода осуществления реформ.

55. В 2008 году страны ТЮЮВЕ утвердили – в том числе с учетом того обстоятельства, что за истекшие годы в странах ТЮЮВЕ было принято законодательство, согласующееся с железнодорожным законодательством ЕС, которое, однако, так и не нашло практического воплощения, – график осуществления добавления. Следовательно, графиком подчеркивалась необходимость эффективного осуществления принятых законов. В качестве крайнего срока завершения процесса реформирования был установлен 2010 год, однако во многих случаях выдержать его не удалось (Monsalve, 2011). Прогресс в деле осуществления более подробно рассматривается в нижеследующем разделе.

<sup>12</sup> Хорватия присоединилась к Европейскому союзу в июле 2013 года.

## D. Турция

56. Государственные железные дороги Турецкой Республики (Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları, ТГЖД) традиционно функционировали в качестве монопольного и имеющего вертикально интегрированную структуру государственного предприятия, подведомственного Министерству транспорта. В собственности и подчинении ТГЖД находится ряд аффилированных компаний, производящих локомотивы, пассажирские и грузовые вагоны, а также несколько портов с железнодорожными подъездными путями. Доходы от портовой деятельности – единственного рентабельного сегмента ТГЖД – идут на цели перекрестного субсидирования железнодорожных операций (Monsalve, 2011).

57. В 2005 году Европейский союз официально согласился начать с Турцией переговоры о присоединении ее к ЕС. Движимое стремлением идти в ногу с железнодорожной политикой ЕС турецкое правительство планировало провести структурную перестройку железнодорожного сектора как одного из немногих секторов, еще не охваченных реформами. ЕС в тесном сотрудничестве с Всемирным банком приступил к оказанию правительству Турции технической помощи в деле подготовки к проведению реформы на железнодорожном транспорте, руководствуясь целью свести финансовые потери ТГЖД к минимуму и обеспечить выполнение требований, предъявляемых в связи со вступлением в ЕС (Koning, 2012).

58. Первый законодательный акт, касающийся разукрупнения железных дорог, был обнародован в 2011 году<sup>13</sup>; учреждался Генеральный директорат по железнодорожному регулированию (ГДЖДР), наделенный полномочиями регулирующего органа, органа по безопасности и управления по государственным контрактам на предоставление услуг. За истекший период были приняты еще несколько нормативных документов, посвященных вопросам доступа к железнодорожной инфраструктуре, установления платы за пользование железнодорожными путями, управления пропускной способностью, выдачи разрешения на эксплуатацию подвижного состава и безопасности (Railway Gazette, 2 мая 2016 года).

59. Официальный указ о либерализации сектора железнодорожного транспорта<sup>14</sup> был издан в 2013 году; он имел целью положить конец монополии ТГЖД и внедрить конкуренцию на рынке железнодорожных перевозок (Thomas, 2015). Законом предусматривалось вертикальное разделение в железнодорожной отрасли с созданием в рамках ТГЖД дочерней компании «ТГЖД-Транспорт» (TCDD Taşımacılık), владеющей подвижным составом и выступающей оператором пассажирских и грузовых перевозок, а также открытие железнодорожной инфраструктуры (остающейся под контролем ТГЖД) для других частных операторов. Кроме того, Законом устанавливались новые правила, касающиеся обслуживания в рамках обязательств по предоставлению социально значимых услуг и распределения государственных субсидий на железнодорожную отрасль. Впоследствии в соответствии с директивами ЕС Генеральным директоратом по железнодорожному регулированию были опубликованы и другие законодательные положения.

60. Процесс разукрупнения был завершён в июне 2016 года (Вестник «Rail Turkey», 4 июня 2016 года), однако первое Описание национальной сети было опубликовано ТГЖД в ноябре 2016 года; с этого момента ведется отсчет начала либерализации железнодорожного сектора в Турции. В январе 2017 года между ТГЖД как управляющим инфраструктурой и вновь созданным железнодорожным оператором «ТГЖД-Транспорт» было подписано соглашение о доступе к железнодорожным путям. До мая 2018 года бюджетный дефицит ТГЖД и «ТГЖД-Транспорт» будет покрываться правительством Турции; после этой да-

<sup>13</sup> Указ об административной структуре и функциях Министерства транспорта, мореходства и связи (Декрет-закон № 655/2011).

<sup>14</sup> Закон № 6461/2013 о либерализации сектора железнодорожного транспорта в Турции.

ты средства из государственного бюджета будут выделяться исключительно на инвестиции в высокоскоростные поезда, на строительство новых и модернизацию существующих линий, а все государственные контракты на предоставление услуг будут присуждаться на основе конкурентных торгов (Вестник «Rail Turkey», 4 июня 2016 года).

## Е. Российская Федерация

61. В Российской Федерации начавшиеся в 1992 году социально-экономические реформы на протяжении почти десятилетия никак не затрагивали железнодорожный сектор. В этот период Министерство путей сообщения (МПС) оставалось – причем в условиях развивающейся рыночной экономики – государственным монополистом, объединяющим функции директивного органа, регулирующего органа и поставщика услуг. Однако в конце 1990-х годов правительство осознало, что данный сектор – с его колоссальными потребностями в капиталовложениях и убыточной системой пассажирских перевозок – более не является самокупаемым и что для целей привлечения частного капитала, оптимизации затрат и повышения рентабельности необходимо внедрение конкуренции на рынке железнодорожных перевозок.

62. Соответственно, был начат процесс реформирования, который вкратце резюмируется в приведенной ниже таблице.

Таблица 2

### Реформирование российских железных дорог

<i>Этап</i>	<i>Описание</i>	<i>Шаги</i>
До 2001 года	Предварительная реструктуризация	Образование МПС Российской Федерации на базе МПС СССР  Издание документа «О перспективах реформы железнодорожного транспорта» (1995 год), соответствующих законодательных актов и постановлений (1995–1998 годы)  Обособление ряда социально значимых перевозок и начало процесса сокращения штатной численности  Приватизация ряда отраслевых звеньев, поставляющих железнодорожное оборудование, и введение процедуры закупок МПС на основе конкурсных торгов
2001–2003 годы Первый этап	Нормативно-правовая и институциональная база	Принятие соответствующего закона и нормативных положений относительно разделения функций государственного управления/регулирования и организации хозяйственной/коммерческой деятельности  Оценка активов, проведение аудиторских проверок и консолидация финансовой отчетности
2003–2005 годы Второй этап	Разделение функций	Создание федеральных агентств «Росжелдор», осуществляющего функции по правоприменению в сфере железнодорожного транспорта, и «Ространнадзор», осуществляющего функции по контролю и надзору за транспортной безопасностью  Создание Федеральной энергетической комиссии (впоследствии преобразована в Федеральную службу по тарифам) для регулирования тарифов на железнодорожные перевозки  Создание ОАО «РЖД», к которому перешли активы МПС (включая права собственности на инфраструктуру, систему регулирования движения поездов, систему диспетчерской централизации и парк локомотивов) и функции управления ж/д транспортом

Этап	Описание	Шаги
2006–2010 годы Третий этап	Развитие конкуренции	<p>Создание 27 дочерних компаний РЖД, в том числе по следующим направлениям деятельности: грузоперевозки общего назначения; транзитные грузоперевозки; интермодальные грузоперевозки; рефрижераторные грузоперевозки; ремонт вагонов; производство и ремонт путевых машинных станций</p> <p>Издание Постановления о нормах недискриминационного доступа к железнодорожной инфраструктуре</p> <p>Стимулирование частных инвестиций в приобретение грузовых вагонов за счет выделения в тарифной сетке вагонной составляющей</p> <p>Начало постепенного отказа от перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых</p> <p>Переход на использование в системе бухучета на ж/д транспорте международных стандартов финансовой отчетности и повышение финансовой прозрачности за счет обнародования отчетов, прошедших аудиторскую проверку</p>
После 2010 года	Продолжение реформ	<p>Дальнейшее создание дочерних компаний РЖД, в том числе по следующим направлениям деятельности: новые дочерние компании-грузоперевозчики (например, «Первая грузовая компания» и «ТрансКонтейнер»); перевозка пассажиров дальнего следования («Федеральная пассажирская компания»); пригородные пассажирские перевозки; ремонт тягового и нетягового подвижного состава; строительно-монтажные работы; научные исследования и разработки</p> <p>Начало продажи доли РЖД в дочерних компаниях</p> <p>Создание первых государственных предприятий с участием частного капитала (государственно-частное партнерство (ГЧП))</p> <p>Выпуск международных облигаций РЖД</p> <p>Пересмотр тарифной политики</p> <p>Пересмотр политики субсидирования перевозок пассажиров в дальнем следовании и пригородных перевозок</p> <p>Последующая продажа пакетов акций РЖД и ее дочерних компаний, включая полную приватизацию «Первой грузовой компании» и «Второй грузовой компании» (впоследствии переименована в «Федеральную грузовую компанию»)</p> <p>Дальнейший пересмотр тарифной политики, включая выделение в тарифной сетке инфраструктурной и локомотивной составляющих, а также согласование тарифных ставок</p> <p>Выделение из структуры РЖД и обособление компаний, осуществляющих региональные пассажирские перевозки</p> <p>Публичное обсуждение вопроса о создании частных железнодорожных компаний, эксплуатирующих собственный парк вагонов и локомотивов</p>

63. В Российской Федерации реформа железнодорожного транспорта началась в 1998 году с обособления социально значимых перевозок и приватизации ряда отраслевых звеньев, поставляющих железнодорожное оборудование (Азиатский банк развития, 2017 год). Железнодорожная реформа набрала темпы в

2001 году, когда была опубликована 10-летняя «Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте»<sup>15</sup>, заявленными целями которой являются:

- повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых услуг;
- внедрение конкуренции на рынке железнодорожных перевозок и привлечение в отрасль частных инвестиций;
- снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки и масштабов государственной поддержки данного сектора; и
- удовлетворение растущего спроса на услуги по перевозке пассажиров, оказываемые на железнодорожном транспорте.

64. Согласно вышеуказанной программе, реформирование проводилось в три этапа. На первом этапе (2001–2003 годы) предусматривалось оформление нормативно-правовой базы и создание основополагающих структур, призванных повысить конкурентоспособность железнодорожного сектора (СЕЖД, 2011 год). Принятые на данном этапе законодательные акты были направлены на разделение функций государственного управления/регулирования и организации хозяйственной деятельности/хозяйственного управления. С этой целью в 2003 году была создана находящаяся в полной собственности государства акционерная компания «Российские железные дороги» (РЖД)<sup>16</sup>. Директивные полномочия перешли от МПС к Федеральному агентству железнодорожного транспорта («Росжелдор»), подчиненному Министерству транспорта, а ОАО «РЖД» унаследовало все железнодорожные активы. Одновременно происходили процессы обособления многочисленных непрофильных структурных подразделений – включая социально значимые виды обслуживания (например, больниц и школ) и строительные работы – и существенного сокращения штатной численности (ОЭСР, 2013 год).

65. В рамках второго этапа реформирования (2003–2006 годы) акцент был сделан на структурной реорганизации ОАО «РЖД», причем основной целью являлся отказ от внутреннего перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых. За указанный период произошло разделение коммерческой и прочей деятельности РЖД. Было создано свыше 40 дочерних компаний, специализирующихся на контейнерных перевозках (например, «ТрансКонтейнер»), рефрижераторных перевозках (например, «Рефсервис»), перевозках автомобилей (например, «РейлТрансАвто»), техническом обслуживании и ремонте подвижного состава, производстве запасных частей и т.д. (Kolik, 2016). Кроме того, было принято значительное число правовых актов в порядке подготовки к переходу от государственной железнодорожной монополии к конкурентоориентированной железнодорожной отрасли – иными словами, был провозглашен принцип обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре.

66. Новые законоположения стимулировали частные инвестиции в приобретение грузовых вагонов. Как следствие, наметился быстрый рост сегмента так называемых «вагонных операторов» – т.е. грузоперевозчиков, владеющих парком вагонов либо арендующих последние и оказывающих услуги по железнодорожной логистике (ОЭСР, 2013 год), – который со временем может стать одним из основных компонентов российской модели рынка железнодорожных перевозок (СЕЖД, 2011 год).

67. Третий этап реформирования (2006–2010 годы) был призван создать все условия для привлечения в отрасль частного капитала и развития конкуренции. С этой целью происходила постепенная либерализация рынка грузовых перевозок. Права собственности на большую часть парка грузовых вагонов РЖД были переданы двум крупным компаниям, созданным сперва в качестве дочерних

<sup>15</sup> Постановление правительства Российской Федерации № 384 от 18 мая 2001 года с изменениями и дополнениями от 22 июля 2009 года.

<sup>16</sup> Постановление правительства Российской Федерации № 585 от 18 октября 2003 года.

подразделений РЖД: «Первой грузовой компании» – образована в 2007 году, и «Второй грузовой компании» – образована в 2010 году (в 2013 году переименована в «Федеральную грузовую компанию»). Остальной парк грузовых вагонов был продан на конкурсной основе частным операторам (ОЭСР, 2016 год).

68. Либерализация коснулась и рынка пассажирских перевозок. В 2009 году была создана «Федеральная пассажирская компания» (ФПК) как дочерняя компания РЖД, предоставляющая услуги по перевозке пассажиров в дальнем следовании.

69. По истечении 10-летнего периода реализации Программы 2001 года правительство решило продолжать реформу. «Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года» стала документом, определяющим перспективы развития на предстоящие пять лет; в нем также закрепляется перечень мероприятий по совершенствованию технологического менеджмента и управления грузоперевозками в целях повышения их эффективности (Kolik, 2016). В феврале 2014 года российское правительство обнародовало «План мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте», ориентированный в первую очередь на развитие конкуренции на рынке пассажирских железнодорожных перевозок (ОЭСР, 2016 год).

## **Е. Казахстан**

70. На момент обретения в 1991 году независимости железнодорожная сеть Казахстана обслуживалась тремя отдельными региональными железнодорожными управлениями<sup>17</sup>. Реформирование железнодорожной отрасли было начато в 1997 году, когда произошло слияние этих управлений в принадлежащую государству интегрированную национальную железнодорожную организацию, оформившуюся в компанию «Қазақстан темір жолы» (КТЖ) (Казахстанские железные дороги). На тот момент железнодорожный сектор страны характеризовался крайней физической изношенностью материальной базы, устаревшей технической оснащённостью и отсутствием конкурентной среды (Egis International/Dornier Consulting, 2013).

71. В 2001 году правительство Казахстана утвердило программу крупной реструктуризации железнодорожного транспорта<sup>18</sup>. Реформы осуществлялись в три этапа. Хотя на первом и втором этапах (в период с 2001 по 2006 годы) предусматривалось преобразование отрасли на базе российской модели, позднее направленность реформ поменялась. На третьем этапе реформирования казахстанская модель стала больше тяготеть к структуре, характерной для железнодорожной отрасли ЕС. На двух начальных этапах реструктуризации ставилась задача создания двух обособленных компаний, основными видами деятельности которых являются соответственно предоставление услуг локомотивной тяги и осуществление услуг оператора грузового вагонного парка. На третьем этапе реформирования функции политики и регулирования были отделены от коммерческих функций, а деятельность по управлению инфраструктурой, а также по обслуживанию пассажирских и грузовых перевозок была распределена по отдельным предприятиям, являющимся дочерними акционерными компаниями в рамках холдинга «КТЖ», причем грузовые и пассажирские компании эксплуатировали собственные парки локомотивов и вагонов (ЕЭК ООН, 2017 год, и Egis International/Dornier Consulting, 2013).

72. Результатами реформирования стали и другие серьезные изменения, в том числе внедрение современных методов бухгалтерского учета и информационного менеджмента, а также приватизация или выведение из структуры же-

<sup>17</sup> Управление Алматинской железной дороги, Управление Западно-Казахстанской железной дороги и Управление Целинной железной дороги.

<sup>18</sup> Закон «О железнодорожном транспорте», который вписывается в общую канву нормативных актов, направленных на реформирование казахстанского транспортного сектора.

лезных дорог непрофильных активов (включая текущее содержание пути и техническое обслуживание и ремонт подвижного состава) и объектов социальной сферы (включая школы, больницы и дома культуры, которые были переданы соответствующим местным исполнительным органам власти). В ходе осуществления железнодорожной реформы в Казахстане правительство передало АО «КТЖ» дополнительные активы, в том числе 11 аэропортов и три зоны международной торговли (Азиатский банк развития, 2017 год).

## Г. Украина

73. «Украинские железные дороги» (Укрзалізниця, УЗ) – это находящаяся в полной собственности государства компания, созданная в 1991 году, когда Украина стала независимым государством. В 2006 году украинское правительство утвердило «Концепцию Государственной программы реформирования железнодорожного транспорта», провозглашающую подход к реформированию, весьма схожий с подходом, реализованным в Российской Федерации (ЕЭК ООН, 2017 год). Этой программой – хотя в 2009 и 2011 годах сроки ее выполнения переносились (в настоящее время ее завершение намечается на 2019 год), – проведение реформы предусматривалось в три этапа:

- этап 1 (2010–2012 годы): разделение функций государственного регулирования и хозяйственной деятельности УЗ, а также слияние шести существующих региональных железных дорог и других многочисленных дочерних предприятий УЗ в одно вертикально интегрированное государственное акционерное общество. Парламентом была заложена законодательная база, необходимая для реформирования железнодорожного сектора (принятие Закона «Об акционировании»). Согласно этому Закону, вступившему в силу в марте 2012 года, правительству надлежало принять к июню 2012 года постановление об образовании новой национальной железнодорожной компании. В итоге это постановление было одобрено в июне 2014 года, следствием чего стало преобразование предприятия в статусе государственной администрации в публичное акционерное общество (2015 год);
- этап 2 (2013–2015 годы): внедрение конкуренции на рынке подвижного состава. Также предусматривалось налаживание системы управления железнодорожным движением, пересмотр тарифной политики, создание центрального и региональных центров управления перевозками, внедрение механизмов финансовой поддержки пассажирских перевозок, обеспечение правовых и организационных условий для получения частными операторами пассажирских перевозок доступа к рынку, равно как создание операторов региональных пассажирских перевозок, находящихся в собственности местных органов власти, и новой национальной железнодорожной компании. Этап 2 реформирования пока еще не начал;
- этап 3 (2016–2019 годы): достижение более долгосрочных целей, намеченных для железнодорожной отрасли Украины, включая внедрение соответствующего финансового механизма устранения перекрестного субсидирования убыточных пассажирских перевозок за счет доходов от грузовых, дальнейшее поощрение конкуренции на рынке подвижного состава и развитие логистической инфраструктуры и терминальных комплексов (Grushevskaa et al., 2016).

74. В ноябре 2016 года – согласно положениям Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС – была начата реализация совместного с Европейским союзом проекта по оказанию Министерству инфраструктуры содействия в проведении реформы железнодорожного сектора. Этот проект должен способствовать укреплению потенциала Министерства инфраструктуры в плане разработки стратегических подходов к созданию конкурентного рынка железнодорожных перевозок, установлению в железнодорожном секторе требований к без-

опасности, согласующихся с европейскими нормами и стандартами, а также интеграции украинской железнодорожной системы в трансъевропейскую железнодорожную сеть.

## **Н. Узбекистан**

75. В Узбекистане в 1997 году был создан Комитет по железнодорожной реформе и правительство (при поддержке со стороны Азиатского банка развития) опубликовало программу реформирования, которой предусматривались шаги по передаче непрофильной деятельности на внешний подряд и постепенному отказу от внутреннего перекрестного субсидирования, однако не намечались какие-либо меры, направленные на развитие конкуренции.

76. В 2001 году реформа, предусматривающая вертикальное разделение в железнодорожной отрасли по российской модели, была проведена. Находящийся в государственной собственности национальный железнодорожный оператор «Узбекистон темир йуллари» (Узбекистанские железные дороги) был преобразован в открытое акционерное общество, где 100% акций принадлежит государству, а отдельные его структурные подразделения – в том числе предприятия по перевозке грузов в контейнерах, скоропортящейся продукции в рефрижераторных секциях, пассажиров, а также по ремонту вагонов – были преобразованы в акционерные компании (ЕЭК ООН, 2017 год).

## **И. Другие бывшие республики Советского Союза**

77. В 2007 году правительство Армении объявило тендер на модернизацию и эксплуатацию армянских железных дорог. Единственным участником тендера стало ОАО «Российские железные дороги», которое учредило в качестве своей 100% дочерней компании ЗАО «Южно-Кавказская железная дорога» (ЮКЖД), в задачу которого входит управление работой железных дорог Армении. ЗАО «ЮКЖД» официально приступило к реализации своей программы модернизации и организации хозяйственной деятельности в 2008 году на основе 30-летнего (с правом пролонгации) концессионного договора. Таким образом, будущая структура железнодорожного сектора Армении и характер осуществляемых транспортных операций, по всей видимости, будут определяться по образцу Российских железных дорог (ЕЭК ООН, 2017 год).

78. «Азербайджанские железные дороги» (Azərbaycan Dəmir Yolları) – это находящийся в собственности государства национальный оператор сети железных дорог страны, который выступает в качестве полностью интегрированного государственного монополиста. Хотя в сфере грузоперевозок произошла либерализация тарифов, тарифы на пассажирские перевозки по-прежнему устанавливаются на правительственном уровне. Никакой информации относительно каких-либо намечаемых структурных реформ в настоящее время не имеется (ЕЭК ООН, 2017 год).

79. В Беларуси «Беларуская чыгунка» (Белорусская железная дорога (БЖД)) – это находящаяся в собственности государства вертикально интегрированная железнодорожная компания, подчиненная Министерству транспорта и коммуникаций. Ныне действующими директивными документами не намечается сколь-либо существенного реформирования железнодорожной отрасли. Государственной программой развития железнодорожного транспорта на 2011–2015 годы предусматривается лишь модернизация сектора в рамках существующей модели. В 2013 году в белорусских научных кругах была разработана концепция реформы на базе холдинговой структуры; в свою очередь в подчинении генеральной дирекции холдинга будут находиться пять компаний – грузовая, пассажирская, локомотивная, инженерная (ремонт и эксплуатация инфраструктуры) и инжиниринговая (проектные работы). Данная концепция реформирования кардинально отличается от российского опыта и противоречит

ряду основных принципов, которые заложены в «железнодорожной» директиве ЕС (ЕЭК ООН, 2017 год).

80. «Грузинские железные дороги» (Sakartvelos Rkinigza) – это национальная железнодорожная компания Грузии, находящаяся в полной собственности государства. В последние годы предпринимался ряд попыток реформирования железнодорожной отрасли за счет приватизации компании. Например, в 2008 году был объявлен тендер на право заключения концессионного договора и пять международных субъектов выразили намерение приобрести 100% акций и инвестировать средства в развитие компании; однако процедура была приостановлена правительством без всякого объяснения причин. Никакой информации относительно каких-либо намечаемых реформ не имеется (ЕЭК ООН, 2017 год).

81. В Республике Молдова «Calea Ferată din Moldova» (Железные дороги Молдовы, ЖДМ) – это железнодорожный оператор, являющийся государственным вертикально интегрированным предприятием. С момента обретения Республикой Молдова независимости структурных реформ отрасли не проводилось. В настоящее время ЕБРР предоставляет ЖДМ заем под реформу железнодорожного сектора – на базе принципов, заложенных «железнодорожной» моделью ЕС, – ориентированную на повышение безопасности и эффективности перевозок, а также на укрепление институционального потенциала в сферах закупок и корпоративного управления (ЕЭК ООН, 2017 год).

82. В Кыргызстане, Таджикистане и Туркменистане находящиеся в собственности государства компании подчинены соответствующим министерствам транспорта и выступают единственными железнодорожными операторами. Никакой информации относительно структурных реформ не имеется (ЕЭК ООН, 2017 год).

## Приложение

### Библиография

Asian Development Bank (2017). Unlocking the Potential of Railways. A Railway Strategy for CAREC (2017–2030). Mandaluyong City, Philippines, Publication Stock No. RPT178656-2.

Casullo L. (2016). The Efficiency Impact of Open Access Competition in Rail Markets. The Case of Domestic Passenger Services in Europe. OECD, International Transport Forum, Discussion Paper No. 2016-07, Paris, France, March 2016.

Conway P. and Nicoletti G. (2006). Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights. OECD, Economics Department Working Papers No. 530, 7 December 2006.

Desmaris C. (2015). The reform of passenger rail in Switzerland: more performance without competition? *Network Industries quarterly*, 2014, *Regulating Railways*, 16 (2), Pages 3-6.

CER (2011). Reforming Europe's Railways – Learning from Experience. Produced by Drew J. and Ludwig J., Bruxelles, second edition 2011.

EBRD Evaluation Department (2014). Russian railway sector evaluation. European Bank for Reconstruction and Development Approach Paper, November 2014.

Egis International / Dornier Consulting (2013). Logistics Processes and Motorways of the Sea II. LOGMOS Master Plan – Annex 9.1. Country Profile – Kazakhstan. ENPI 2011/264 459, October 2013.

Esposito G., Doleschel J., Kaloud T., Mariotti M., Urban-Kozłowska J. (2016). The European railway sectors: understanding and assessing change, In Florio, M. (2017), *Network industries' reforms: evaluating the EU paradigm*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, United Kingdom.

Европейская комиссия (2016 год). Пятый доклад на тему: «Monitoring Development of the Rail Market» (Отслеживание изменений на рынке железнодорожных перевозок). Доклад Комиссии для Европейского парламента и Совета, Брюссель, 08/12/2016 COM(2016) 780 final.

Farazmand A. and Pinkowski J. (2006). *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*. CRC Press, Taylor & Francis Group, Public Administration and Public Policy, 25 July 2006.

Grushevskaa K., Notteboomb T., Shkliarc A. (2016). Institutional rail reform: The case of Ukrainian Railways. *Transport Policy*, Volume 46, February 2016, Pages 7-19. UKR2016.

Holvad T. (2017). Market Structure and State Involvement: Passenger Railways in Europe. In Florio, M. (2017), *Network industries' reforms: evaluating the EU paradigm*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, United Kingdom.

Horton N. and Turner J. (2017). The Fourth Railway Package: All change? *InfraRead*, Issue No. 9, March 2017.

*International Railway Journal* (Международный железнодорожный журнал) (17 января 2017 года). Статья «Norway's reformed railway prepares for passenger competition». Можно ознакомиться по адресу <http://www.railjournal.com/index.php/europe/norways-reformed-railway-prepares-for-passenger-competition.html>.

Kolik A. (2016). Reform of the Railway Sector in Russia: Achievements and Challenges. Dossier, *Network Industries Newsletter*, Vol. 13 no. 3, 2014.

Koning P. (2012). UK Rail Reform. An Insiders Perspective. AECOM, 22 May 2012.

Monsalve C. (2011). Railway Reform in South East Europe and Turkey on the Right Track? The World Bank, Transport Unit, Sustainable Development, Europe and Central Asia Region, Report No. 60223-ECA, March 2011.

ОЭСР (2013 год). Recent Developments in Rail Transportation Services. OECD Policy Roundtables, DAF/COMP(2013)24, 13 декабря 2013 года.

ОЭСР (2016 год). Доклад «The Russian Federation Competition and innovations in rail transport». Рабочая группа № 2 ОЭСР, 28 ноября 2016 года.

Rail Turkey (вестник) (4 июня 2016 года). Статья «New era for TCDD starts today». Можно ознакомиться по адресу <https://railturkey.org/2016/06/04/new-era-for-tcdd-starts-today/>.

Railway Gazette ([Международная] Железнодорожная газета) (14 декабря 2016 года). Статья «Fourth Railway Package market pillar adopted by European Parliament». Можно ознакомиться по адресу [www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/fourth-railway-package-market-pillar-adopted-by-european-parliament.html](http://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/fourth-railway-package-market-pillar-adopted-by-european-parliament.html).

Railway Gazette ([Международная] Железнодорожная газета) (2 мая 2016 года). Статья «The long road to Turkish market opening». Можно ознакомиться по адресу [www.railwaygazette.com/analysis/single-news/view/the-long-road-to-turkish-market-opening.html](http://www.railwaygazette.com/analysis/single-news/view/the-long-road-to-turkish-market-opening.html).

Scordamaglia D., Katsarova I. (2016). The fourth railway package. Another step towards a Single European Railway Area. European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, March 2016. 4th pack.

Steer Davies Gleave (2012). Evaluation of Regulation 1371/2007. Final Report. European Commission DG MOVE, 9 июля 2012 года.

Steer Davies Gleave (2014). The Cost of Non-Europe in the Single Market in Transport and Tourism – I. Road Transport and Railways. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, PE 510.986, June 2014.

Taule Fjordbakk C. (2016). The Norwegian Railway Reform, Samferdselsdepartementet, Information and Consultation meeting, 10 March 2016.

Thomas M. (2015). Transport in Turkey. Major Trends and Issues. European Parliament, Briefing, DG IPOL Policy Department B-Structural and Cohesion Policies, PE 540.362, March 2015.

ЕЭК ООН (2012 год). Реформа на железнодорожном транспорте. Записка секретариата. Рабочая группа по железнодорожному транспорту, шестьдесят шестая сессия, неофициальный документ № 3 SC.2, Женева, 8–9 ноября 2012 года.

ЕЭК ООН (2017 год). «Евро-азиатские транспортные связи, этап III». Доклад группы экспертов. Женева, 8 мая 2017 года (проект 2).

Van de Velde (2015). European railway reform: unbundling and the need for coordination. In Finger M. and Messulam P. (2015). Rail Economics, Policy and Regulation in Europe. Edward Elgar Publishing Limited, Elgaronline.