

Законодательная база либерализации рынка железнодорожных перевозок

Текущий процесс либерализации железных дорог Европы определяется совокупностью директив и регулирующих актов, действующих в Европейском союзе. Состоявшееся в январе 2005 г. разделение Национального общества железных дорог Бельгии (SNCB) на две независимые государственные компании — менеджера инфраструктуры Infrabel и оператора SNCB Transport — уменьшило число национальных железных дорог, все еще сохраняющих монопольные позиции.

Прошедшее десятилетие характеризовалось беспрецедентными структурными изменениями за последние более чем 50 лет. Большинство национальных железных дорог Западной Европы разделено на несколько компаний, этот процесс идет в странах Центральной и Восточной Европы, включая вступившие в ЕС в мае 2004 г. Таких компаний как минимум две (одна с функциями менеджера инфраструктуры, другая — оператора), даже если они остаются под юрисдикцией государственной холдинговой компании, как это имеет место в Австрии, Бельгии, Германии или Польше. В ряде стран (их число постоянно растет) наблюдается выделение операторов грузовых и пассажирских перевозок, а функции обеспечения тяговым подвижным составом и вагонами, эксплуатации станций, технического обслуживания в свою очередь приватизированы или переданы субподрядчикам.

Открытие рынка перевозок способствовало появлению и последующему росту числа малых региональных или независимых железных дорог на магистральных линиях, созданию пользующихся правами открытого доступа к инфраструктуре как самостоятельных грузовых компаний, так и связанных с крупными грузоотправителями. В секторе пассажирских перевозок появились крупные международные компании, такие, как Keolis, Connex и Arriva, которые на конкурсных условиях получили концессии в региональных и пригородных сообщениях. Такое развитие способствовало усложнению структуры железнодорожной отрасли в Европе.

Положительным аспектом этого явления можно считать возможность специализации каждого участника рынка в выбранном виде перевозок, в то время как национальные железные дороги традиционно универсальны. Однако пока мало свидетельств, что

данные изменения привели к сокращению эксплуатационных расходов или потребности в субсидиях, с одной стороны, или помогли железным дорогам увеличить долю на рынке за счет других видов транспорта, с другой.

Наиболее значимым с точки зрения влияния на железные дороги Европы было создание единого рынка с соответствующим открытием национальных границ. Транспортная политика ЕС в значительной мере сфокусирована на развитии международной торговли, которая была слабым местом для железнодорожных операторов, традиционно ориентированных на работу в национальных границах. Только в странах Центральной Европы, географическое положение которых определяло ориентацию на транзитные перевозки, таких, как Швейцария и Австрия, Чехия или Венгрия, доля транзита в общем объеме перевозок была довольно существенной.

Начиная с 1996 г. Европейская комиссия подготовила три пакета директив по железнодорожному транспорту, направленных на стимуляцию развития рыночных факторов, которые могут усилить конкурентоспособность этого вида транспорта побуждением операторов к сокращению расходов, повышению уровня обслуживания и предложению новых услуг.

Общеизвестна истина о существовании только двух рыночных сил — страха и алчности. Вторая означает, что частная компания инвестирует в развитие активности до тех пор, пока инвестиции обещают получение прибыли. Первая же побуждает к расширению, если действуют внешние вынуждающие силы и обстоятельства или какая-то другая компания может подорвать возможность работать прибыльно. Однако эти инструменты являются слишком грубыми для применения в отрасли, охватывающей огромные географические зоны и отличающейся технической сложностью.

База для нынешних изменений была заложена в Белой книге «Стратегия оживления железных дорог сообщества», опубликованной Европейской комиссией в 1996 г. и декларирующей роль рыночных сил в поощрении операторов к снижению затрат, повышению уровня обслуживания и предложению новых видов услуг наряду с распределением ответственности между государством и железнодорожными компаниями и признанием того, что последние должны иметь финансовую структуру, допускающую обоснованное и независимое управление.

Комиссия предложила создать коридоры для грузовых перевозок на условиях свободного доступа к инфраструктуре. Принцип предоставления пропускной способности операторам декларирует директива ЕС 95/19. Коммерческая эксплуатация в таких коридорах организуется по принципу «одного окна», когда одна компания — менеджер инфраструктуры действует от лица всех вовлеченных. Надежды возлагались на то, что добровольная кооперация менеджеров инфраструктуры улучшит доступ к национальным сетям для международных перевозок. Однако в первые несколько лет грузовые коридоры не дали ожидаемых результатов, правами открытого доступа пользовались намного меньше компаний, чем ожидалось.

Первый пакет директив

Первый пакет директив по железнодорожному транспорту, направленных на повышение эффективности действующих законов, был обнародован Европейской комиссией в июле 1998 г. После долгих дискуссий в Европейском парламенте и Совете министров последний в феврале 2001 г. одобрил три входящие в этот пакет директивы. Страны — члены ЕС должны были внести положения этих директив в национальные законы до 15 марта 2003 г.

Директива 2001/12 представляет новую редакцию известной директивы 91/440 и требует от стран-членов внесения в национальные законы о железных дорогах изменений, оговаривающих право доступа к инфраструктуре для компаний, выполняющих грузовые перевозки в международных сообщениях на линиях, входящих в трансъевропейскую грузовую сеть (TERFN) начиная с марта 2003 г.

Сеть линий TERFN протяженностью 50 тыс. км охватывает коридоры, в которых выполняется 70 – 80 % грузовых перевозок в европейских масштабах. Начиная с мая 2008 г. вся европейская сеть должна быть доступна для международных грузовых перевозок.

Директива 2001/12 также требовала создания разных организационных структур для управления перевозочной деятельностью и инфраструктурой. Такие функции, как распределение пропускной способности, взимание платы за пользование инфраструктурой и лицензирование, должны быть отделены, чтобы новые операторы могли реализовать право на открытый доступ к инфраструктуре. Директива, кроме того, допускает создание операторами разных бизнес-секторов для выполнения пассажирских и грузовых перевозок.

Директива 2001/13 уточняла предыдущую 95/18, регулировавшую вопросы лицензирования железно-

дорожных предприятий, определив условия, выполнение которых необходимо для получения лицензии на право перевозок. Предполагалось, что лицензии, выданные национальными лицензирующими органами, должны быть действительными на территории всех стран — членов ЕС.

Однако и лицензированному оператору нужны нитки графика для пропуска его поездов. Эти вопросы регулирует директива 2001/14, заменившая директиву 95/19. Распространяясь на европейскую сеть в целом, она устанавливает рамки условий для распределения пропускной способности и управления ею, а также регулирует принципы оплаты за пользование инфраструктурой.

Менеджеры инфраструктуры обязаны обнародовать условия пользования последней, включая детальную информацию по техническим характеристикам и имеющимся ограничениям, условиям доступа и правилам распределения пропускной способности. Каждый опубликованный документ также должен содержать структуру тарифов и приоритеты, используемые в случае конфликтующих заявок. Необходимы регулярные обзоры, позволяющие вовремя идентифицировать любые узкие места. Директива обязывает менеджеров инфраструктуры к реализации конкретных планов по развитию провозной способности сети.

Прогресс, однако, был неоднородным. В октябре 2003 г. Европейская комиссия объявила о санкциях против девяти стран-членов, которые к 15 марта 2003 г. не внесли нормы европейских законов в национальные, а именно против Австрии, Германии, Греции, Ирландии, Люксембурга, Португалии, Испании, Швеции и Великобритании. Из 15 стран Евросоюза Франция, Бельгия, Финляндия, Нидерланды, Италия и Дания выполнили это требование. Интересно, что из девяти вызвавших нарекания стран четыре (Австрия, Германия, Швеция и Великобритания) при этом уже открыли рынок грузовых перевозок для конкуренции, а Франция и Бельгия подготовили законодательную базу, но реально ее не применяли.

Второй и третий пакеты

В сентябре 2001 г. комиссия опубликовала очередную Белую книгу, названную «Европейская транспортная политика до 2010 г.: время решать» и направленную на переориентацию европейской транспортной политики на нужды общества. В общем было предложено 60 мероприятий для сдвига баланса между видами транспорта к 2010 г. за счет возрождения железных дорог, пропаганды морского и внутреннего водного транспорта и координации разных

видов транспорта путем интегрированного планирования и развития смешанных перевозок.

На базе этой книги комиссия приняла в январе 2002 г. второй пакет директив по железнодорожному транспорту, обосновывающих следующие предложения:

- новую директиву по регулированию безопасности и расследованию происшествий и катастроф на железных дорогах;
- новую редакцию директив 96/48 и 2001/16 по эксплуатационной совместимости высокоскоростного и традиционного железнодорожных сообщений;
- учреждение европейского агентства по безопасности и эксплуатационной совместимости на железнодорожном транспорте;
- переговорный процесс по условиям включения ЕС в COTIF (конвенцию по железнодорожным перевозкам в международных сообщениях);
- новую редакцию директивы 91/440 с целью открытия рынка грузовых перевозок в полном объеме.

В марте 2004 г. после двухлетних дебатов Европейский парламент и Совет министров достигли компромисса по второму пакету, который и был одобрен в следующем месяце. Порядок учреждения Европейского железнодорожного агентства и три директивы опубликованы 30 апреля 2004 г.

К тому времени комиссия также обнародовала предложения по третьему пакету, определяющие:

- порядок сертификации локомотивов и поездных бригад для грузовых и пассажирских перевозок;
- права пассажиров в международных сообщениях;
- условия открытия рынка пассажирских международных перевозок к январю 2010 г.;
- компенсационные схемы по грузовым перевозкам.

Комитет по транспорту и туризму при Европейском парламенте начал обсуждение предложений по третьему пакету в ноябре 2004 г. Учитывая противоречивый характер некоторых предложений, трудно ожидать, что третий пакет будет рассмотрен Европейским парламентом и Советом министров до конца 2005 г. Тогда, если предположить, что предложения будут приняты в середине 2006 г., в распоряжении стран — членов ЕС останется менее 3 лет на перенесение положений новых директив в национальные законы до начала их применения (с 1 января 2009 г.).

Европейское железнодорожное агентство

Европейское железнодорожное агентство (ERA) приступило к работе 1 января 2005 г. Поскольку основным объектом его внимания являются проблемы эксплуатационной совместимости и безопас-

ности на железных дорогах стран Европейского союза, деятельность ERA ориентируется на тесное взаимодействие с национальными администрациями и европейскими организациями, рассматривающими аналогичные проблемы. Новая организация не имеет полномочий на принятие решений, она будет готовить рекомендации для Европейской комиссии, причем в процессе их подготовки предусмотрено проводить консультации с социальными партнерами, пассажирскими организациями, грузоотправителями, т. е. основными пользователями услуг железнодорожного транспорта.

В этот процесс будет вовлечен и комитет Article 21. Комитет должен рассматривать предложения по техническим условиям по эксплуатационной совместимости (TSI) до представления решений комиссии.

Роль ERA в решении вопросов эксплуатационной совместимости состоит:

- в подготовке предложений и ревизии технических условий по эксплуатационной совместимости;
- координации и контроле работы регистрирующих органов;
- мониторинге прогресса по вопросам эксплуатационной совместимости с подготовкой отчета каждые 2 года;
- координации перехода с традиционных систем сигнализации и управления движением на европейскую ETCS/ERTMS;
- содействии комиссии по оценке проектов, финансируемых ЕС;
- разработке европейской системы сертификации для служб технического обслуживания;
- ведении регистра документации по вопросам эксплуатационной совместимости.

Роль ERA в решении вопросов безопасности на железных дорогах определяется:

- разработкой общих принципов и методов оценки уровня безопасности на базе директивы по безопасности;
- обеспечением координации деятельности национальных агентств по вопросам безопасности;
- координацией деятельности национальных организаций с функциями расследования инцидентов и происшествий на железных дорогах;
- разработкой согласованного формата сертификата безопасности;
- оценкой новых правил стандартов по безопасности по запросам комиссии;
- мониторингом состояния вопроса и подготовкой отчетов с периодичностью 2 года;
- подготовкой экспертных технических оценок по специфическим вопросам безопасности;
- разработкой и ведением базы данных по вопросам безопасности.

Роль МСЖД в современных условиях

Изменения на железнодорожном транспорте коснулись не только компаний-перевозчиков, промышленности, но и международных организаций. В их числе Международный союз железных дорог (МСЖД), в который входят 72 организации Европы, Ближнего Востока и Азии в статусе действующих членов, а также 59 ассоциированных из стран Азии, Америки и Австралии.

Начиная с 1922 г. эта организация занимается формулированием и разработкой технических норм, обеспечивающих возможность беспрепятственного продвижения поездов по линиям всех европейских стран. Разработанные ею методы и стандарты приняты во многих странах мира помимо европейских.

Роль МСЖД на поприще технической стандартизации несомненна, но с точки зрения Европейской комиссии еще многое предстоит сделать для реализации идей единого европейского железнодорожного пространства, в котором конкуренция между операторами позволит снизить расходы и повысить эффективность транспортного процесса. Выполнение этой задачи зависит от достижения более высокого уровня эксплуатационной совместимости, чем достигнут к настоящему времени.

Учреждение Европейского железнодорожного агентства побудило правление МСЖД адаптировать стратегию к новым условиям. Основной задачей МСЖД становится пропаганда идей кооперации в технических вопросах среди членов союза при полном признании и уважении их независимости в коммерческих и управленческих вопросах как реалий новых отношений, регулируемых конкуренцией. Вторая задача состоит в поддержании и развитии когерентной железнодорожной системы в общеевропейском контексте.

Ключевыми в перспективной политике союза являются вопросы развития и управления инфраструктурой, эксплуатационной совместимости и безопасности, стандартизации и другие технические аспекты стратегического значения. МСЖД признает, что эксплуатационная совместимость является важным средством в борьбе за повышение уровня конкурентоспособности железнодорожного транспорта.

В сотрудничестве с ERA МСЖД считает важным добиться:

- синергического эффекта от деятельности обоих ведомств за счет согласования методов их работы;
- интеграции накопленной технической документации и организационного опыта в методы работы ERA;
- наиболее полного взаимодействия в решении актуальных проблем.

В новых условиях роль МСЖД в решении технических проблем усиливается, поскольку разработан-

ные для стран — членов союза технические нормы распространяются в рамках ERA. МСЖД будет играть более активную роль в рабочих группах ERA, разрабатывая специальные предложения, готовить технические условия для последующей разработки стандартов и норм, технические платформы для таких организаций, как CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies) и EIM (European Railway Infrastructure Managers), курировать международные технические проекты, готовить общие мероприятия и рекомендации для своих членов, условия соглашений с межправительственными организациями и профессиональными ассоциациями в случае необходимости кооперации с промышленностью.

МСЖД в ноябре 2004 г. подчеркивал необходимость ускорения совместимости не только в технических вопросах, но и в аспектах эксплуатационном, регулирующем и коммерческом. В отношении программного обеспечения, например систем информационных, резервирования и продажи билетов, железные дороги традиционно отстают от конкурирующих компаний воздушного транспорта.

В конечном итоге МСЖД признает важность серьезной поддержки проектов, требующих международной кооперации. В будущем исполнительный комитет союза, состоящий из 13 членов, будет определять перечень проектов и их бюджеты. В его функции входит также мониторинг и реализация проектов и принятие корректирующих действий в случае необходимости.

Продолжит работу Генеральная ассамблея, но упразднена Ассамблея действительных членов. Прекратили работу комитеты пассажирский, грузовой, инфраструктуры, технический и исследовательский. Их роль передана форумам, разрабатывающим темы по грузовым и пассажирским перевозкам, инфраструктуре, безопасности, европейской интеграции, исследованиям, защите окружающей среды и другие для подготовки предложений исполнительному комитету.

МСЖД продолжит работу по особым проектам, таким, как международные грузовые коридоры, железные дороги узкой и широкой колеи, проходящие в пустынных регионах, взаимодействие между железными дорогами и поставщиками, профессиональная подготовка кадров и вопросы менеджмента.

В 2005 г. МСЖД планирует уделить основное внимание развитию европейских коридоров, стратегиям перехода на систему управления движением поездов ETCS/ERTMS, системы разработки расписаний движения Prifis, резервирования и продаж билетов, исследовательским проектам (ModTrain, Europac, Railcom, Green) и вопросам шумового загрязнения и выбросов при работе тепловозных дизелей.