

# Европейское законодательство о железнодорожной инфраструктуре

*Технико-эксплуатационная совместимость технических средств железнодорожного транспорта в полном объеме не ограничивается переходом на единую европейскую систему управления движением поездов (ERTMS) и единые правила эксплуатации. Разработка законодательства, единого для всех объектов европейской железнодорожной инфраструктуры, определяющего и регламентирующего права и ответственность не только эксплуатирующих ее компаний, но и пользователей, представляется жизненно необходимой для выхода на уровень эффективности, присущий грузовым железным дорогам Северной Америки.*

Начинать эту работу предполагается с линий международных и высокоскоростных сообщений, а затем охватить все остальные железные дороги Европы. Особенно важно принятие этой идеи железнодорожными компаниями, правительствами европейских стран и национальными регулирующими ведомствами.

Общеизвестно, что рыночная доля европейских железных дорог значительно ниже объективно возможной и что конкуренция со стороны автомобильного и воздушного транспорта (с недорогими предложениями транспортных услуг) усиливается. В 25 странах ЕС автомобильный транспорт имеет на рынке грузовых перевозок долю 72 %, оставляя железным дорогам 16 %. В пассажирских перевозках на высокоскоростные сообщения приходится менее 1 % пассажирооборота, выполненного всеми видами транспорта.

Для восстановления позиций европейских железных дорог необходима политическая воля, а для ее реального воплощения требуется создать соответствующие условия и прежде всего улучшить состояние инфраструктуры и парка подвижного состава.

Общепризнана потребность в системе континентальных железных дорог, эксплуатируемых по согласованным нормам. До настоящего времени основная деятельность была направлена на гармонизацию стандартов безопасности и технических норм, а также принятие национальными администрациями единых коммерческих условий в пределах границ собственных железных дорог. Большинство железнодорожных администраций действует именно в этом направлении

Внутренний европейский рынок (задачи обеспечения свободного перемещения людей и товаров, повышения занятости и т. п.) требует наличия эффективной и экономичной транспортной системы. Под этим подразумеваются современная инфраструктура с высокой пропускной способностью и надежный подвижной состав, которые позволят континентальной транспортной сети адекватно соответствовать потребностям пользователей.

Трансьевропейская транспортная сеть (TEN-T) является ядром экономической интеграции в Европе. Без нее полный потенциал внутренних рынков просто невозможно реализовать. Поэтому ЕС четко формулирует политику создания интегрированной железнодорожной системы, единой для всей Европы, в которой национальные границы не влияют на качество обслуживания. Решение этой задачи при всей ее амбициозности является жизненно необходимым.

Состояние многих европейских транспортных систем не соответствует современным требованиям: темпы их развития отстают от темпов экономического роста при высоких общих затратах и вызывают критическое отношение со стороны общества. Парк подвижного состава и инфраструктура существенно изношены.

В развитие трансьевропейских транспортных систем до 2020 г. необходимо вложить около 600 млрд. евро. Для начала Парламент и Совет Европы приняли 30 приоритетных проектов, которые требуется реализовать к 2020 г. Из них к железнодорожному транспорту относится 80 % работ общей стоимостью 225 млрд. евро, из которых 140 млрд. должны быть освоены в 2007 – 2013 гг.

В течение этих 8 лет Европейская комиссия предлагает выделить 20 млрд. евро из собственного бюджета ЕС на развитие трансьевропейских коридоров. Основной объем средств предполагается потратить в большей степени на ремонт и модернизацию подвижного состава, систем сигнализации, пути, станций, предприятий для технического обслуживания и ремонта, нежели на экстенсивное развитие, при том, что определенные средства будут все же направлены на обновление, в том числе на приобретение нового подвижного состава.

Требуется большая работа по модернизации железнодорожных систем, особенно в странах Центральной и Восточной Европы (СЕЕ).

### Открытие железнодорожного рынка

Инициативы европейских институтов направлены на разработку законодательной базы для открытия рынка железнодорожных перевозок, создания единых подходов к обеспечению безопасности и эксплуатационной совместимости, формирования трансъвропейской сети, особенно в главных международных коридорах.

За разделением в 1991 г. функций управления инфраструктурой и эксплуатационных с точки зрения учета в 2003 г. последовал первый пакет директив, определяющий их полное юридическое разделение. Должны появиться новые регулирующие органы, на которые будут возложены функции организации взаимодействия и кооперации.

Разработаны требования к порядку предоставления пропускной способности с соответствующей оплатой пользования ею.

Ведомства инфраструктуры обязаны публиковать документы, описывающие состояние и характеристики сети и содержащие информацию, необходимую потенциальным пользователям для планирования своей деятельности: условия доступа и порядок его оплаты, принципы и правила распределения пропускной способности. Гармонизация правил применительно к лицензированию операторской деятельности является обязательным элементом подобных документов.

Второй пакет директив, датированный 2004 г. и направленный на ускорение образования единой европейской железнодорожной системы, определяет требования к либерализации рынка грузовых перевозок (открытие рынка для конкуренции в полном объеме намечено на 2007 г.), модернизации и гармонизации структур и методов обеспечения безопасности, а также к реализации принципов технико-эксплуатационной совместимости путем распространения их в первую очередь на трансъвропейские коридоры, а затем на все остальные линии.

Созданное в соответствии с директивами ЕС Европейское железнодорожное агентство (ERA) с офисами в Лилле и Валасьене занимается координацией европейской политики в области безопасности и технико-эксплуатационной совместимости. Европейская комиссия определила шесть европейских координаторов по крупным железнодорожным проектам, включая проект европейской системы управления движением поездов (ERTMS).

Третий пакет директив продолжает этот процесс. В него включено требование обеспечить к 1 января 2010 г. доступ ко всей сети железных дорог любым операторам пассажирских перевозок в международных сообщениях. Доработаны правила скоординированного финансирования и разработаны финансовые инструменты, направленные на достижение

этой цели. В деятельности европейских институтов примет участие RailNetEurope (RNE) — новая структура, участниками которой являются 23 национальные инфраструктурные организации. RNE учреждена с целью увеличения объема перевозок на железных дорогах, обеспечения быстрого и простого доступа к их инфраструктуре, гарантии высокого качества обслуживания и повышения эффективности управления в отрасли. Добиваться этой цели RNE будет, действуя в качестве единого виртуального европейского провайдера инфраструктуры для международных сообщений.

Основной задачей RNE является планирование, продажа и управление пропускной способностью международных коридоров. RNE использует следующие инструменты: информационную систему по европейской инфраструктуре (EICIS), которая обеспечивает доступ к национальным системам исчисления платы за пользование, и Pathfinder — интернет-продукт для работы с международными графиками движения. Последний продукт используется как система «одного окна», когда отправитель груза обращается за транспортной услугой только к одному официальному лицу, в функции которого входит координация требований отправителя с остальными участниками процесса.

Что особенно важно, RNE занимается разработкой единой формы рамочного соглашения (по юридическим и коммерческим аспектам доступа к национальной инфраструктуре) с одной компанией-оператором и двумя или более компаниями — провайдерами инфраструктуры, а также общеевропейского эксплуатационного режима, предварительные испытания которого намечено начать в 2006 г. в сообщениях между Италией и Германией. Эта работа охватывает аспекты интеграции, общности и технико-эксплуатационной совместимости.

### Задачи на перспективу

В первую очередь необходимо признать, что железные дороги и правительства европейских стран в ряде случаев не торопятся воспринимать данные идеи или практически их реализовывать. Даже Великобритания, располагающая четвертой по протяженности железнодорожной сетью в Западной Европе (после Германии, Франции и Польши) и отличающаяся самой высокой степенью либерализации железных дорог, подвергалась разбирательствам со стороны комиссии по поводу невключения положений первого пакета директив в национальное законодательство.

Некоторые другие страны, напротив, не пошли дальше оформления требований директив в законо-

дательной форме. Как правило, политические мотивы, оппозиция со стороны профсоюзов и финансовые аспекты являются основными факторами, тормозящими либерализацию и реализацию единого европейского рынка железнодорожных перевозок. Железные дороги никогда не будут свободными от подобных противодействий.

Вместе с тем национальные бюджеты не бездонны, для железнодорожного транспорта характерны большие сроки реализации новшеств и окупаемости крупных расходов, а видимые политические горизонты значительно ближе, чем горизонты планирования развития транспорта.

При ограниченности возможностей национальных бюджетов требуются новые формы финансирования железнодорожных проектов. Правительства все чаще обращаются в частный сектор за финансированием, но не в каких-либо формах заимствования, а с покрытием возможных рисков по проектам и учреждением частно-государственных партнерств или концессий. Частный сектор имеет возможность идти на такие риски, включая строительные и эксплуатационные, но рыночные риски все же необходимо разделять между частными компаниями и государственными администрациями.

Частные инвестиции в развитие железных дорог не представляют особого новшества. Именно за счет частного капитала построено большинство первых железных дорог в Европе. Собственно, условия для частного финансирования не намного изменились. По-прежнему необходимы стабильность, прозрачность ответственности в распределении рисков, предсказуемость, справедливость и эффективность регулирующих норм, так же как определенность и надежность финансовых критериев при принятии решений и интегрированный подход к планированию и оценке железнодорожных связей с пересечением границ.

Для крупномасштабных проектов межгосударственных коридоров особенно важны вопросы координации и реалистичного разделения рисков между государственным и частным секторами — именно они определяют успех проектов. На примере долгосрочных перспективных проектов, таких, как Eurotunnel, просматривается проблематичность достижения подобного баланса, а частный сектор не сможет решить все задачи самостоятельно.

В перспективе RNE и другим организациям предстоит разработать единый комплекс правовых и коммерческих законоположений (включая принципы распределения пропускной способности и определения платы за пользование ею), которые обеспечат компаниям-операторам передвижение в пределах Европы с максимальной свободой, но с учетом интересов других пользователей и причастных менеджеров инфраструктуры.

Если единой европейской железнодорожной сети предстоит стать реальностью, то европейским институтам в ближайшем будущем придется заняться максимальной гармонизацией условий контрактов между железнодорожными предприятиями и менеджерами инфраструктуры. Это явится подтверждением инерции сопротивления национальных правительств и железных дорог и того факта, что без лидирующей силы на европейском уровне поставленные задачи не могут быть решены. Этот аспект и является мотивацией учреждения ERA. Сети любого типа (энергетические, телекоммуникационные или наземного транспорта) нельзя эксплуатировать экономически эффективно, не соблюдая принципов гармонизации и интеграции.

### **Опыт Великобритании**

Для Великобритании характерна единая железнодорожная сеть, на которой работают многочисленные пользователи — компании грузовых и пассажирских перевозок. Эти пользователи имеют индивидуальные контракты, в которых оговариваются порядок использования пропускной способности и размеры соответствующей оплаты. Однако каждый контракт подчинен единому закону, условия которого должны быть одинаковыми для всех, если эта сеть эксплуатируется на единой интегрированной основе. Это положение является важным элементом системы оператор сети — ее пользователи. Компетентное проектирование и надлежащая эксплуатация являются, возможно, самыми критическими и трудными моментами для вертикально разделенной железнодорожной системы. Неправильное проектирование ведет к серьезным проблемам, в частности, в Великобритании — к значительному росту расходов.

Законодательство об инфраструктуре в общем случае должно:

- предусматривать ежегодную разработку графика движения поездов, а также правила изменения в случае необходимости порядка представления прав доступа к инфраструктуре с целью обеспечения гибкости и эффективности использования пропускной способности;
- определять рамки разрешения эксплуатационных конфликтов, предоставляя менеджеру инфраструктуры возможность определения приоритетности проблем, которые нарушают нормальный плановый ход перевозочной работы на сети;
- устанавливать степень ответственности местных администраций с гарантией права компаний-операторов на получение услуг определенного уровня и санкций за их непредоставление.

Возможно, самые противоречивые аспекты законодательства связаны с естественным изменением во времени технико-эксплуатационных характеристик сети и подвижного состава. Относящиеся к ним разделы должны регламентировать внесение менеджером инфраструктуры изменений в состояние сети в сторону как ухудшения, так и улучшения и оговаривать механизмы защиты всех участников перевозочного процесса от неприемлемых изменений. Аналогичным образом должны регламентироваться процессы модернизации подвижного состава или ввода в эксплуатацию нового. Таким образом гарантируется совместимость с национальными стандартами. Этот аспект становится особенно важным с вводом европейской системы управления движением поездов (ERTMS) и других наднациональных стандартов.

Полнота и достоверность информации по состоянию и характеристикам сети важна не только для компании, в ведении которой находится инфраструктура, но и для пользователей. Отсутствие информации в полном объеме у частной компании Railtrack, первоначально управлявшей инфраструктурой и прекратившей существование в 2001 г., привело к дезинтеграции сети после крушения в Хатфилде в октябре 2000 г. Отсутствие данных о проблемных местах сети во многих отношениях подорвало соблюдение общесетевого графика движения поездов на срок до полугода, что имело серьезные последствия. Если бы компания-оператор GNER, поезд которой потерпел крушение, располагала данными по состоянию пути, она могла бы избежать катастрофы, введя ограничение скорости.

Новый британское законодательство об инфраструктуре должно дать операторам и другим заинтересованным сторонам право доступа к такой информации. Данные подобного рода необходимы, чтобы проекты нового строительства или реконструкции, закупки подвижного состава выполнялись экономически эффективным и целесообразным путем. Первое законодательство образца 1994 г. представляло собой по сути эскизный документ с множеством сла-

бых мест. Отрасль пренебрегала его выполнением многие годы, так что ведомству Rail Regulator пришлось заниматься совершенствованием как самого законодательства, так и заключенных на его основе контрактов о доступе к инфраструктуре.

Эта работа была выполнена в 2000 – 2004 гг., но процесс совершенствования продолжается. Полученные важные уроки имеют равную ценность для регулирования юридических, экономических и коммерческих аспектов системы использования инфраструктуры железных дорог в масштабах всей Европы.

Для достижения цели полного использования потенциала европейских железных дорог реально предположение, что следующим шагом реформы станет разработка единого законодательства об инфраструктуре на базе уже существующих. Это явится логичным продолжением политики, заложенной в первых трех пакетах директив ЕС.

С учетом разнообразия, вплоть до полного искажения, вариантов реализации принципов взимания платы за пользование инфраструктурой, изложенных в директиве 2001/14, недостаточной компетентности и слабости ряда новых регулирующих ведомств и отсутствия адекватных ресурсов уместно предположить, что в новом европейском законодательстве о железнодорожной инфраструктуре будет предусмотрено большее разнообразие специфических режимов платы за доступ, чем требует упомянутая директива, но в то же время в большей степени будут регламентированы режимы эксплуатации на основе эффективного экономического стимулирования. Это обстоятельство может оказать дополнительный эффект, выражающийся в виде побуждения национальных правительств к пониманию того, что устойчивость работы железнодорожной системы требует стабильного и надежного урегулирования финансовых вопросов.

*T. Winsor. Railway Gazette International, 2006, № 1, p. 23 – 25.*

### **Редакция журнала «Железные дороги мира»**

приглашает на внештатную работу переводчиков с английского, немецкого и французского языка, имеющих опыт работы на железнодорожном транспорте и проживающих в Москве или Московской области.

Обращаться по телефону (495) 317-55-65.