

Пространство 1520: перспективы интеграции



М. Э. Дмитриев,
президент Центра
стратегических
разработок, Москва

Перестройка мировой экономики после кризиса, вступление России в ВТО, переход Евросоюза в новую фазу формирования Единого транспортного пространства существенно повлияли на структуру и объемы спроса на железнодорожные перевозки, а также на работу всего транспортного рынка. Участие государств пространства 1520 в международных экономических союзах ведет к ускорению интеграции транспортного комплекса в глобальные грузопотоки и росту общего объема перевозок, а также к ужесточению конкуренции между железнодорожным и другими видами транспорта. Сложившаяся ситуация не только расширяет возможности для развития пространства 1520, но и ставит новые проблемы, заставляет пересматривать ставшие привычными задачи.

По итогам последних 10 лет страны пространства 1520 находятся в числе наиболее динамично развивающихся в мире. По темпам роста (8–10 % в год) они значительно превосходили большинство государств Европы и Азии, проводя политику активной интеграции в мировую экономику. Их социально-экономическое развитие в значительной степени опирается на транспортную инфраструктуру, ключевым элемен-

том которой являются железные дороги.

Уже сегодня пространство 1520 — наиболее интегрированный железнодорожный комплекс в мире, важнейшая инфраструктура международного сотрудничества на стыке Европы и Азии, фактор, создающий условия для глубокой экономической интеграции стран СНГ и Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) со странами Евросоюза и Азиатско-Тихоокеанского региона.

На евразийском континенте протяженность железнодорожных линий составляет более 500 тыс. км, эксплуатируется 3 млн вагонов и 80 тыс. локомотивов, ежегодно перевозится до

7 млрд т грузов и 13 млрд пассажиров. Линии широкой колеи составляют около 153 тыс. км. Это 15 % от всей протяженности мировой железнодорожной сети и почти половина протяженности евразийской сети. По ним ежегодно перевозят около 2 млрд человек, суммарный объем грузовых перевозок превышает 2,2 млрд т.

Железнодорожный транспорт государств пространства 1520 играет ключевую роль в социально-экономическом развитии стран СНГ, Грузии, Латвии, Литвы, Эстонии, Монголии и Финляндии, обеспечивая бесперебойные транспортно-экономические связи государств между собой и с третьими странами. Лидирующее положение в погрузке грузов железнодорожным транспортом на пространстве 1520 занимают компании России, Украины и Казахстана. Схема грузопотоков по основным линиям пространства 1520 свидетельствует о том, что грузонапряжен-

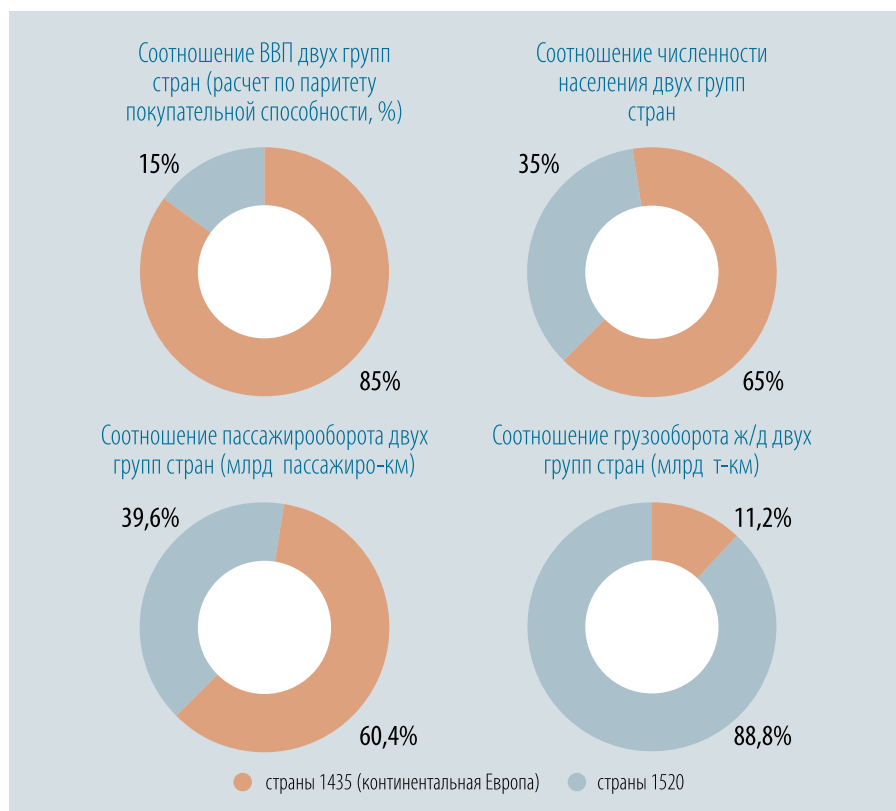


Рис. 1. Соотношение экономического и транспортного потенциалов пространства 1435 (континентальная Европа) и пространства 1520

ность работы на них — одна из самых высоких в мире.

Техническая и технологическая интеграция, единые стандарты управления движением и общая тарифная политика в части транзита грузов были присущи железным дорогам с колеей 1520 мм исторически. Новый импульс интеграции связан с созданием Единого экономического пространства (ЕЭП) и Таможенного союза (ТС) России, Беларуси и Казахстана, в рамках которых уже сняты многие барьеры для товародвижения, последовательно сближаются тарифы, идут процессы реформирования железных дорог. Эти шаги позволяют создать единое в экономическом смысле железнодорожное пространство 1520 от Азиатско-Тихоокеанского региона до границ Евросоюза.

Гармонизация развития пространств 1520 и 1435

Стратегическим приоритетом развития и модернизации железнодорожной инфраструктуры на территории пространств 1520 и 1435 должно стать обеспечение необходимых в перспективе пропускных способностей в грузовых и пассажирских сообщениях — на национальном уровне, в рамках экономических союзов, а также на уровне глобальной транспортной системы.

Экономические и экологические проблемы, обострившиеся на евразийском пространстве, привели к необходимости существенной корректировки транспортной политики стран и объединений региона. Новая геополитическая ситуация, а значит, и новая ситуация в транспортном секторе, возникли, в частности, когда в Европейский союз вступил ряд стран Центральной и Восточной Европы и Средиземноморья, на постсоветском пространстве начало формироваться Единое экономическое пространство, стало развиваться сотрудничество в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и других экономических объединений.

Транспортная система Евразии пока не отвечает требованиям устойчивого развития. «Глядя на 40 лет вперед, ясно, что транспорт не может развиваться по той же самой дороге. Если мы сохраним подход, потери экономики от задержек к 2050 г. увеличатся примерно на 50 %. Разрыв между центральными и периферийными областями расширится. Поте-

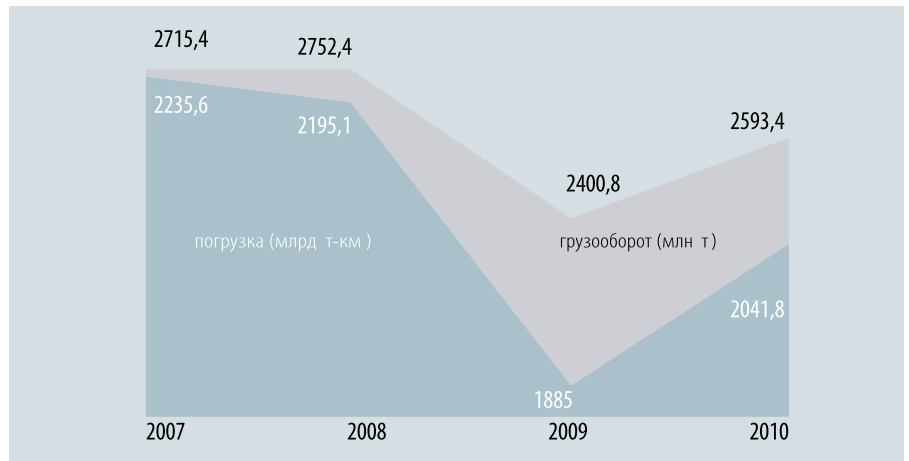


Рис 2. Динамика объемов погрузки грузов, грузооборота на железнодорожной сети пространства 1520

ри общества от транспортных инцидентов, загрязнения среды и шума продолжат расти», — говорится в Белой книге «Дорожная карта создания единого европейского транспортного пространства — к конкурентоспособной и ресурсоэффективной транспортной системе»¹.

В странах пространства 1520 отмечается отставание транспортной инфраструктуры, в том числе железнодорожной, от потребностей устойчивого социально-экономического развития.

Уже давно идея создания единого транспортного пространства и единой транспортной инфраструктуры воспринимается как базовая для принятия решений о развитии транспорта на национальном, межгосударственном (в рамках союзов), континентальном, а затем и глобальном уровне. Однако практическая реализация этой идеи в большинстве случаев пока ограничивается согласованием национальных проектов развития инфраструктуры и снятием очевидных правовых, экономических технологических барьеров и узких мест. Сегодня можно утверждать, что транспортные системы все еще находятся на первой стадии интеграции.

В настоящее время по заказу ОАО «РЖД» ведется работа над созданием концепции развития сети железных дорог шириной колеи 1520 мм. В этих условиях необходимым становится формирование согласованной всеми заинтересованными организациями, странами и объединениями системы мультимодальных транспортных, в том числе железнодорожных, коридоров между основными социально-экономическими и логистическими центрами Евразии. Эта система должна опираться на новые реалии и на период, как ми-

нимум, до 2050 г. способствовать решению задач, связанных с международной торговлей и транзитом, быть открытой и гибкой для обеспечения глобальной конкурентоспособности.

Важно, чтобы сформированные таким образом евро-азиатские коридоры были утверждены на межправительственном уровне (подобный опыт уже есть: межправительственное соглашение заключено по развитию коридора «Север — Юг»). Это создаст основу для координации действий правительств и железнодорожных компаний разных стран по развитию инфраструктуры и перевозочных технологий в рамках коридоров. Появится возможность более широко привлекать к реализации проектов согласованного перечня международных финансовые организации и частных инвесторов.

Отметим, что речь не идет о формальной «перерисовке карт». Здесь за основу может быть взята методология Группы высокого уровня по расширению основных трансевропейских транспортных магистралей на соседние страны и регионы, созданной Европейской комиссией в июне 2004 г. с включением представителей более 50 стран (в том числе многих стран пространства 1520), Европейского инвестиционного банка, Европейского банка реконструкции и развития и Всемирного банка. Данная методология предусматривает двухэтапный подход:

- определение основных транспортных коридоров, связывающих страны Евразии, которые наиболее интенсивно используются для международных пассажирских и грузовых перевозок в целях укрепления долгосрочной интеграции;
- определение приоритетных проектов по этим коридорам, которые должны быть реализованы как наиболее

¹ Брюссель, 28.3.2011. COM(2011) 144 final.



Рис. 3. Удельный вес железнодорожных компаний в объеме погрузки полигона 1520

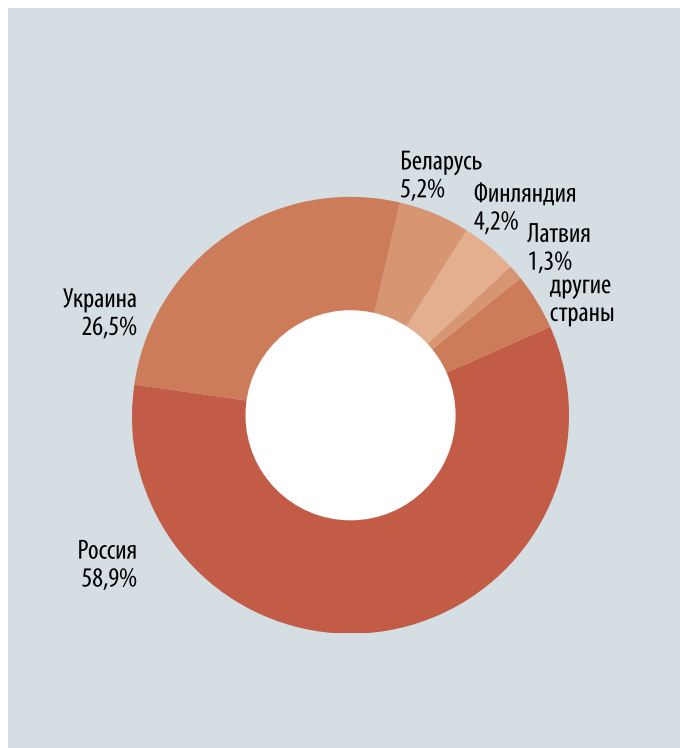


Рис. 4. Доля стран в общем объеме перевозок пассажиров по железным дорогам пространства 1520

эффективные по экономическим, социальным и экологическим критериям.

Важно также оценить прогнозные транспортные параметры, коммерческий потенциал этих коридоров и инвестиционные потребности на уровне приоритетных проектов.

Решая задачи нового уровня интеграции евразийской транспортной сети, необходимо планировать не только развитие магистралей, но и эффективное соединение с железнодорожной сетью более 100 крупнейших морских портов, обеспечение скоростной и высокоскоростной железнодорожной связи между более чем 100 главными городами, а также их связи с аэропортами, прежде всего аэропортами-хабами.

Еще один новый аспект, определяющее значение которого для любой страны пространства 1520 будет только расти, — ускорение экономического развития в мегаполисах и крупных городских агломерациях. Доля агломераций в ВВП будет расти повсеместно в мире. Так, по данным Центра стратегических разработок (ЦСР), более трех четвертей дополнительного российского ВВП до 2020 г. будет создано 13 крупнейшими городскими агломерациями.

Исследования ЦСР показали, что вложения в развитие пригородной инфраструктуры в 3 раза эффективнее вложений в развитие дальних сообщений. Применительно к пространству

1520 это означает необходимость переоценки планов по развитию крупных транспортных узлов, созданию специальных инфраструктур и сервисов, сопряженных с новыми коридорами. Эту тенденцию на практике почувствовали в нескольких странах пространства 1520.

В частности, в России уже реализуется ряд проектов, связанных с развитием современных выделенных пригородных инфраструктур и сервисов, включая обслуживание аэропортов. Однако масштабы в данном случае пока явно недостаточны.

В целом такой подход будет представлять фундаментальное изменение международной и национальной транспортной политики, ведущее к реальной сетевой методологии развития, от координационной структуры отношений в сторону усиления юридической обязательности решений для всех стран — участниц процесса.

Объединение усилий на платформах Евросоюза, ЕврАзЭС и других евразийских объединений позволит решить эту задачу. В формате конференции с участием министров транспорта уже в 2013 г. можно обсудить и согласовать концепцию новых евро-азиатских транспортных коридоров и выдать Группе высокого уровня мандат для разработки итогового документа. Таким образом, появится возможность создать специальный ра-

бочий орган, задачей которого станет формирование Генеральной схемы развития инфраструктуры пространства 1520, интегрированной в новую систему евро-азиатских транспортных коридоров. В рамках совместной работы на платформе взаимодействия Организации сотрудничества железных дорог (ОСЖД) и Европейского железнодорожного агентства будет обеспечено сбалансированное развитие перспективной евро-азиатской железнодорожной инфраструктуры. Возникнет необходимость и в создании системы управления этой новой евро-азиатской транспортной инфраструктурой, хотя ее контуры пока остаются неясными.

Создание единой системы управления и использования парка грузовых вагонов

В рамках Соглашения о совместном использовании грузовых вагонов и контейнеров собственности государств — участников Содружества, Азербайджанской Республики, Республики Грузия, Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики от 12 марта 1993 г. перевозки грузов в межгосударственном сообщении выполняются в условиях единой системы управления и использования инвентарного парка грузовых вагонов. Порядок реализации этой системы регламентируется «Правилами эксплуа-

тации, пономерного учета и расчетов за пользование грузовыми вагонами собственности других государств», которые предусматривают свободное обращение исправных вагонов по железным дорогам государств — участников соглашения. В документе подробно изложены условия передачи вагонов по межгосударственным стыковым пунктам, порядок подсылки исправных порожних вагонов (без оплаты тарифа) для обеспечения погрузки по заявке железнодорожных администраций, испытывающих на данный момент дефицит своих вагонов. Кроме того, установлены технические условия на грузовые вагоны, используемые в межгосударственном сообщении, а также порядок ведения их пономерного учета.

В ходе реформирования железнодорожного транспорта на пространстве 1520 начался рост объемов грузовых перевозок в межгосударственном сообщении с участием транспортных компаний — владельцев подвижного состава. По результатам переписи 2011 г., парк грузовых вагонов государств — участников СНГ, Грузии и стран Балтии составляет 1,5 млн вагонов. При этом только 469 тыс. вагонов относят по учету к инвентарному парку и 1031 тыс. составляют вагоны, не принадлежащие железнодорожным администрациям.

В этих условиях по состоянию на 1 сентября 2011 г. доля перевозок грузов, осваиваемых инвентарным парком, достигает около 42,3 %.

В связи с этим актуальна организация в рамках функционирования Совета по железнодорожному транспорту СНГ тесного технологического взаимодействия с собственниками подвижного состава. Такой механизм возможен в условиях действия Соглашения о единой системе управления и использования парка грузовых вагонов (ЕСУПГВ), участниками которого являются подписавшие его железнодорожные администрации.

ЕСУПГВ предусматривает создание единого парка грузовых вагонов (ЕП), в который включаются грузовые вагоны железнодорожных администраций и иных собственников, совместно используемые железнодорожными администрациями. При этом ряд собственников вагонов, работающих в рамках Соглашения по ЕСУПГВ, предоставляют железнодорожным администрациям на условиях агентского договора право использовать свой подвижной со-

став для организации перевозок грузов в межгосударственном сообщении за установленное вознаграждение. Эффективность такого сотрудничества заключается в расширении возможностей системы функционирования железнодорожной администрации, которая, в свою очередь, нуждается в дополнительных погрузочных ресурсах.

Соглашение о ЕСУПГВ должно предусматривать регулирование технических, технологических, правовых и финансовых вопросов и отражать следующие основные аспекты использования вагонов:

- согласие на использование вагонов на сетях железнодорожных администраций;
- наличие специального знака на вагонах ЕП для их идентификации;
- осуществление возврата порожних вагонов без взимания провозных платежей;
- производство текущего отцепочного ремонта вагонов ЕП за счет средств железнодорожной администрации-пользователя;
- производство плановых видов ремонтов собственниками вагонов;
- организация проведения расчетов за пользование вагонами ЕП;
- порядок объявления ставок платы за пользование вагонами ЕП.

Согласно разработанной концепции, в ЕП, по желанию собственника, могут быть переданы:

- собственные вагоны, имеющие нумерацию инвентарного парка и исключенные из международных расчетов, в соответствии с «Временными правилами о порядке эксплуатации и пономерного учета собственных грузовых вагонов, имеющих нумерацию инвентарно-

го парка», утвержденными на 50-м заседании Совета по железнодорожному транспорту;

- собственные вагоны с нумерацией на цифру «5»;
- вагоны инвентарного парка железнодорожных администраций, которые должны быть исключены из международных расчетов за пользование грузовыми вагонами инвентарного парка.

Создание ЕП не будет означать автоматического лишения права курсирования частных вагонов, которые откажутся от участия в Соглашении об использовании вагонов ЕП. Перевозки грузов в них в межгосударственном сообщении будут осуществляться в соответствии с действующими «Правилами эксплуатации и пономерного учета собственных грузовых вагонов».

Для организации учета и финансовых расчетов может быть использована действующая в настоящее время система централизованных расчетов между железнодорожными администрациями согласно «Правилам комплексных расчетов между железнодорожными администрациями государств — участников СНГ, Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики» с учетом изменений и дополнений, разработанных применительно к вагонам ЕП.

Стороны могут заключать отдельные договоры по применению иных условий расчетов за пользование вагонами ЕП, если это не затрагивает интересы других сторон. Взаиморасчеты за пользование вагонами ЕП между железнодорожной администрацией-собственницей и собственником вагонов производятся на основании договора, заключенного между ними.

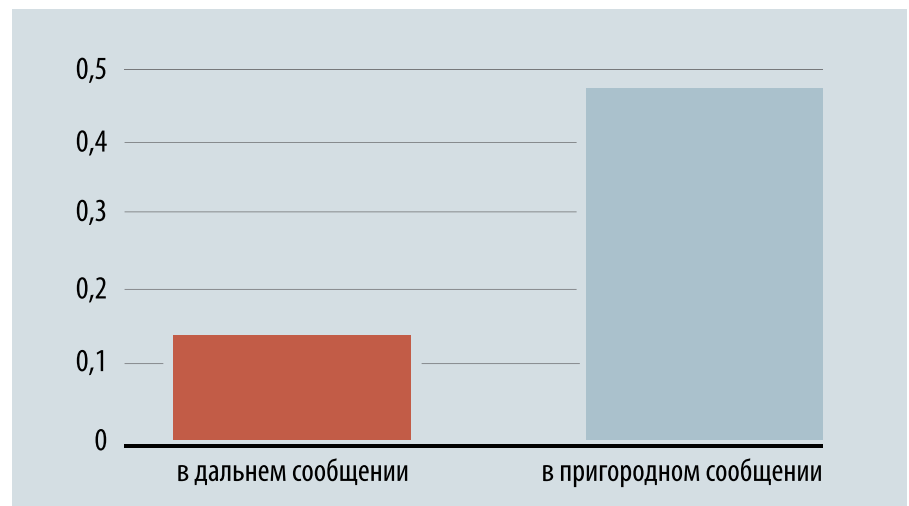


Рис. 5. Прирост ВВП в расчете на 1 млрд руб. инвестиций в 2020 г. в ценах 2010 г.

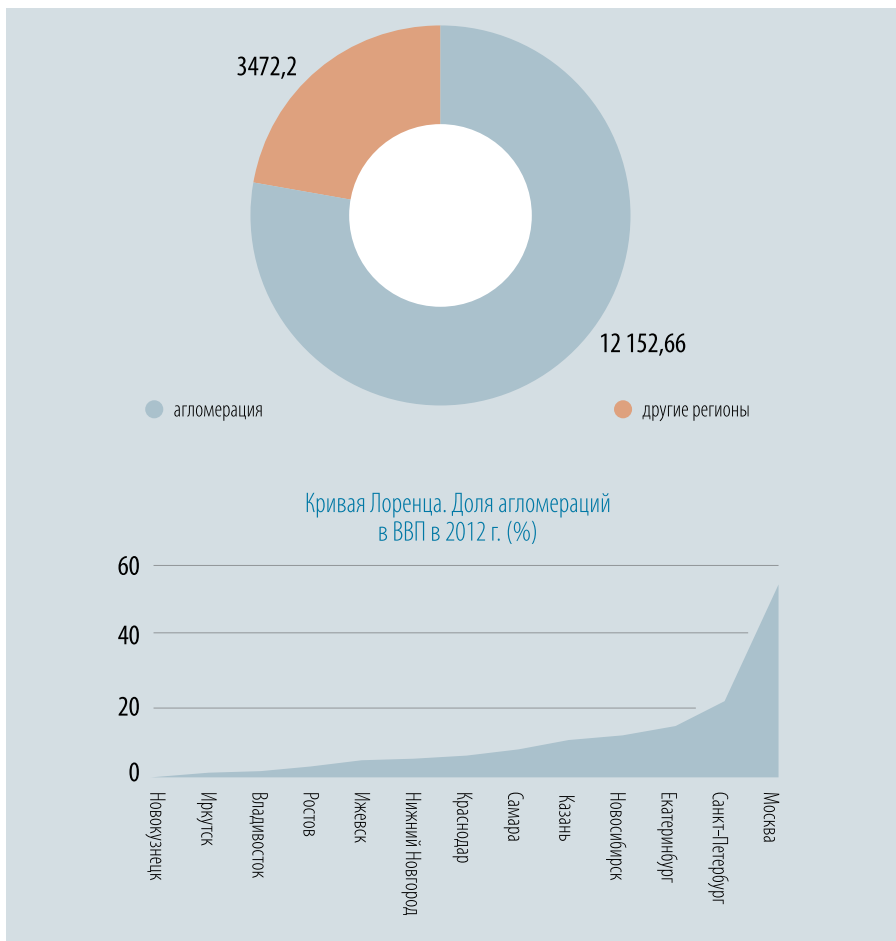


Рис. 6. Вклад агломераций в прирост ВВП России в 2010–2020 гг. (трлн руб.)

Реализация положений Соглашения о ЕСУПГВ потребует внесения соответствующих дополнений в расчет провозных плат на перевозки, осуществляемые в вагонах частного парка, входящих в ЕП. Это, в свою очередь, будет возможно только при более гибком подходе к методологии расчета ставок за пользование вагонами и особенно к параметрам ценового коридора для введения понижающих коэффициентов к базовым ставкам платы за пользование грузовыми вагонами.

Перспективы доступа иностранных перевозчиков к национальной железнодорожной инфраструктуре

В соответствии со ст. 5 Соглашения о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики, подписанного в Москве 9 декабря 2010 г., с 1 января 2015 г. Россия, Белоруссия и Казахстан должны обеспечить доступ перевозчиков из стран ЕЭП к услугам своей инфраструктуры.

Пунктом 3 ст. 3 этого соглашения предусмотрено нераспространение правил и/или преимуществ, вытекающих из соглашения, на третьи государства или

хозяйствующие субъекты таких государств. Иными словами, обязательства каждой из стран ЕЭП обеспечить доступ перевозчиков других участников ЕЭП к услугам железнодорожной инфраструктуры не распространяются на перевозчиков третьих стран. Эта норма не противоречит условиям членства России в ВТО (ст. II и V ГАТС). Отметим, что Россия в связи с вступлением в ВТО не принимала на себя прямых обязательств по обеспечению беспрепятственного доступа иностранных перевозчиков к железнодорожной инфраструктуре.

Обеспечение доступа перевозчикам должно быть основано на соблюдении следующих принципов:

- равенство требований к ним, установленных законодательством каждого из государств;
- обеспечение надлежащего технического состояния используемого ими железнодорожного подвижного состава;
- предоставление доступа к услугам инфраструктуры в пределах ее пропускной способности исходя из технических и технологических возможностей;
- проведение единой ценовой (тарифной) политики в сфере услуг инфраструктуры;

- доступность информации о перечне услуг инфраструктуры, порядке их выполнения, тарифах, плате и сборах за эти услуги для всех участников перевозочного процесса.

Для обеспечения доступа перевозчиков государств ЕЭП к услугам инфраструктуры до 1 января 2013 г. разрабатываются и принимаются документы, устанавливающие:

- правила доступа к услугам инфраструктуры в рамках ЕЭП;
- правила оказания услуг инфраструктуры и их перечень;
- единые принципы диспетчеризации и распределения пропускной способности инфраструктуры;
- единые принципы определения приоритетности предоставления доступа к услугам инфраструктуры;
- существенные условия договоров на оказание услуг инфраструктуры, регулирующие вопросы лицензирования;
- иные положения, необходимые для обеспечения доступа перевозчиков к услугам инфраструктуры.

Принцип беспрепятственного взаимного доступа перевозчиков и других поставщиков транспортных и сопутствующих услуг на рынки государств — членов ЕврАзЭС заложен также в Концепции формирования Единого транспортного пространства Евразийского экономического сообщества. Однако каких-либо точных сроков реализации данного принципа концепция не предусматривает.

В связи с этим беспрепятственный взаимный доступ перевозчиков и других поставщиков транспортных и сопутствующих услуг на рынки пространства 1520 является достаточно отдаленной перспективой, прямо зависящей от успешной реализации этого механизма в ЕЭП, а также на территории ЕС, где активно формируется единый железнодорожный рынок. ■

Материал подготовлен с использованием результатов собственных исследований, исследований ОАО «ИЭРТ», ОАО «ВНИИЖТ», ОАО «НИИАС», ИНП РАН, ИМЭМО РАН, ЦЭФИР, материалов Организации сотрудничества железных дорог (ОСЖД), Международного союза железных дорог (МСЖД), Комиссии Европейского союза (документы ЕЖДА, программы ТЕН-T), Дирекции совета по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ, железнодорожных администраций и других организаций пространства 1520.

По материалам доклада, сделанного на VII Международном бизнес-форуме «Стратегическое партнерство 1520» 31 мая 2012 г., Сочи, организатор — компания «Бизнес Диалог».