

Генеральный директор
Ассоциации научно-исследовательских и проектных
организаций Казахстана,
советник Генерального директора НИИ ТК
Гульнара Бекмагамбетова

ПУТИ СТРУКТУРНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГРУЗОВОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

В своих посланиях Президент страны неоднократно отмечает особую роль транспортно-логистической отрасли в экономике Казахстана, которая должна быть одним из локомотивов его развития, встраивания республики в систему международных отношений. Республика должна со временем стать полноценной транспортно-логистической державой, занять достойное место на международной арене. Однако данный посыл Главы государства нередко истолковывается однобоко, со смещением внимания на вопросы транзита. В результате национальная транспортная система начинает все больше работать не в интересах отечественных грузовладельцев.



КАЗАХСТАН В ЭТОМ ПЛАНЕ ПОШЁЛ НЕСКОЛЬКО ДАЛЬШЕ И СЕГОДНЯ НА МАГИСТРАЛИ В РАМКАХ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА РАБОТАЮТ ДВА ЧАСТНЫХ ПЕРЕВОЗЧИКА

Вместе с тем, в государственных транспортных программах, не умаляя стратегической важности развития транзитных перевозок, важно делать акцент на развитие экспортно-импортных перевозок, совершенствование внутриреспубликанской логистики, обеспечение качественного транспортно-логистического обслуживания грузовладельцев, снижение транспортных издержек в стоимости продукции. Сокращение транспортных расходов казахстанских предприятий должно являться важным стратегическим приоритетом для Казахстана, не имеющего выхода к открытым морям и удалённого от морских коммуникаций. Данный аспект должен найти своё достойное отражение в государственной транспортной политике Казахстана. Важной задачей при этом является выверенная расстановка акцентов государственной политики в отношении железнодорожного транспорта, как одного из стержневых в системе интермодальной логистики Казахстана, на долю которого приходится 65% грузооборота.

Мы имеем ограниченные возможности инфраструктуры. При этом железные дороги Казахстана входят в число наиболее загруженных в мире. Объемы транзитных перевозок за последние 5 лет выросли в 1,5 раза и превышают 27 млн. тонн в год. Имеющиеся же инфраструктурные мощности используются зачастую нерационально. Помимо этого, к наиболее критичным проблемам железнодорожной отрасли можно отнести низкий уровень эффективности использования вагонного парка и локомотивов, конвенционные запреты и брошенные поезда, низкий уровень эффективности

диспетчеризации перевозок грузов, необходимость развития цифровых технологий управления перевозочным процессом и другие.

Грузовладельцы сегодня испытывают тройной удар: нарушились годами наработанные логистические цепочки, ухудшилось качество их транспортно-логистического обслуживания и одновременно значительно возросли расходы при организации грузоперевозок. Присутствует ожидание неминуемого дальнейшего значительного роста транспортных расходов. Все это должно стимулировать соответствующие структуры к принятию эффективных государственных решений.

Накопившиеся проблемы носят глубокий, системный характер и решать их нужно комплексно и системно, на основе глубокого анализа существующих и возникающих проблемных вопросов. По нашему мнению, сегодня мы в основном занимаемся «тушением пожаров», делается ставка на ситуационное управление, иногда принимаются популистские решения, без «трезвой» оценки причин, без прогноза развития процессов. Требуется, как можно скорее, отойти от этой практики.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ДЕМОНСТРИРУЕТ ВОЗМОЖНОСТЬ РАБОТЫ НА РЫНКЕ ГРУЗОВЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗЧИКОВ ПРИ УСЛОВИИ СОЗДАНИЯ ПРОЗРАЧНЫХ ПРАВИЛ И УСЛОВИЙ ИХ ДОПУСКА НА ИНФРАСТРУКТУРУ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Главной целью функционирования грузового железнодорожного транспорта, бесспорно, должно являться наиболее полное удовлетворение потребностей грузовладельцев в качественном транспортно-логистическом обслуживании. На реализацию этой

цели должны быть направлены усилия всех участников перевозочного процесса.

ЗАТЯНУВШИЕСЯ СПОРЫ МЕЖДУ СТОРОННИКАМИ РАЗНЫХ ПОДХОДОВ, ТОРМОЗЯТ ДАЛЬНЕЙШЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ

Как известно, в основе нормальной работы системы всегда лежит рациональная институциональная структура, соответствующая конечной цели ее функционирования. Для того, чтобы выстроить такую структуру – сформировать соответствующую нормативную базу, систему управления и контроля и другое, жизненно необходимо выбрать рациональную структурную модель рынка.

Исходя из структурных моделей, существующих в различных странах мира, можно выделить:

- Централизованную модель, по такой сегодня работает, в частности, Беларусь – здесь практически полностью сохранена советская модель, там не проводилось никакой либерализации, приватизации. Сохраняется единая мощная структура, которая решает все вопросы.

- Модель, условно названная «российской» и «казахстанской». В России организация перевозок грузов допускается поездными формированиями, состоящими из собственных (арендованных) локомотивов и вагонов. Решение по вопросу организации перевозок грузов поездными формированиями принимается совместно Центральной дирекцией управления движением и начальником железной дороги. При принятии решения о перевозках в заявку на перевозку грузов формы ГУ-12 и перевозочные документы вносятся соответствующие отметки. Такие компании не заявляют в ОСЖД, везут грузы определенных

грузоотправителей по определенным маршрутам. Казахстан в этом плане пошёл несколько дальше и сегодня на магистрали в рамках пилотного проекта работают два частных перевозчика, объявленные в ОСЖД.

В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТРАНСПОРТНЫХ ПРОГРАММАХ, НЕ УМАЛЯЯ ВАЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ТРАНЗИТНЫХ ПЕРЕВОЗОК, ВАЖНО ДЕЛАТЬ АКЦЕНТ НА РАЗВИТИЕ ЭКСПОРТНО-ИМПОРТНЫХ ПЕРЕВОЗОК

- «Немецкая» (Германия, Австрия, Италия, Швейцария, Польша) модель отличается тем, что здесь работают полноценные частные перевозчики, в этих странах были приняты политические решения по либерализации тяги.

В европейских странах появление института частных перевозчиков связывают с профицитом транспортной инфраструктуры, а также необходимостью увеличения доли железнодорожного транспорта в общем объеме перевозок (который, на тот период, уже катастрофически проигрывал автотранспорту) – частный перевозчик приходил на железную дорогу со своим грузом. Государственные бюджеты стран ЕС могли и готовы были взять на себя значительные дополнительные расходы по оздоровлению национальных железнодорожных компаний перед реформированием, а также расходы по содержанию и развитию инфраструктуры. На сегодняшний день практически все национальные железнодорожные инфраструктуры Европы дотируются из государственных бюджетов (до 80%). В Германии с недавнего времени начали дотировать и непосредственно грузовые перевозки.

Очевидно, что ситуация в корне отличается от нашей. В Казахстане и в России имеет место дефицит железнодорожной инфраструктуры. Для многих видов груза выбор железнодорожного транспорта является безальтернативным. Вместе с тем, полностью отсутствует поддержка государства в вопросах содержания и ремонта инфраструктуры.

- «Шведская» модель, так же, как английская и американская, отличается от предыдущих тем, что здесь нет единой железнодорожной, холдинговой компании. «Английская» модель отличается от «шведской» тем, что перевозчик не имеет права владеть собственной инфраструктурой.

- «Американская» модель, в этом смысле, противоположна «английской». Здесь все перевозчики – вертикально интегрированные компании с собственными магистральными путями.

Международный опыт демонстрирует возможность работы на рынке грузовых железнодорожных перевозок нескольких перевозчиков при условии создания прозрачных правил и условий их допуска на инфраструктуру общего пользования, а также допустимость формирования различных моделей организации перевозочного процесса.

НАКОПИВШИЕСЯ ПРОБЛЕМЫ НОСЯТ ГЛУБОКИЙ, СИСТЕМНЫЙ ХАРАКТЕР И РЕШАТЬ ИХ НУЖНО КОМПЛЕКСНО И СИСТЕМНО

Среди возможных структурных моделей грузового железнодорожного транспорта в Республике Казахстан:

Первая модель предполагает возврат к централизованной модели с единым национальным перевозчиком, владеющим единой инфраструктурой, на основе внесения определенных

изменений в законодательство Республики Казахстан.

Вторая модель полностью отвечает требованиям национального законодательства и законодательства ЕАЭС, включает в себя вертикально интегрированную компанию, в состав которой входит Национальный перевозчик грузов и Национальный оператор инфраструктуры на правах филиала или юридического лица. Кроме того, данная модель включает в себя лицензированных частных перевозчиков, получивших доступ к работе на магистральной железнодорожной сети (МЖС).

Третья модель включает в себя Национального перевозчика грузов, независимого Национального оператора инфраструктуры с прямым подчинением уполномоченному государственному органу, и лицензированных частных перевозчиков, получивших доступ к работе на МЖС.

С целью выбора оптимальной модели Проектной командой было использовано несколько методов исследования: анкетирование и интервьюирование специалистов отрасли; «мозговые штурмы»; экспертные оценки; аналитические и логические рассуждения; проведен Анализ регуляторного воздействия.

В результате, в качестве наиболее рациональной, была определена вторая модель, определенная, как сказано выше, в действующем законодательстве Республики Казахстан и ЕАЭС. Полагаем, что она создаёт условия для более полного удовлетворения потребностей грузовладельцев в качественном транспортно-логистическом обслуживании для привлечения частных инвестиций в обновление и развитие локомотивного парка, стимулирует развитие транспортной инфраструктуры и повышение эффективности ее эксплуатации.

Однако, необходимо констатировать, что в настоящее время имеется две полярно противоположные точки зрения касательно дальнейшего структурного реформирования системы грузового железнодорожного транспорта в Республике Казахстан.

Сторонники первой позиции говорят о целесообразности вернуться к централизованной модели на основе внесения изменений в законодательство Республики Казахстан.

Сторонники альтернативной точки зрения – ратуют за ускоренное внедрение второй модели и дальнейшую, также ускоренную, ее трансформацию в третью модель, без должной подготовки такого реформирования.

Мы являемся сторонниками третьей точки зрения и предлагаем всем причастным остановиться на осознанном выборе второй модели и далее приступить к разработке Дорожной карты по поэтапной эволюционной реализации выбранной модели.

ИМЕЮЩИЕСЯ ЖЕ ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ МОЩНОСТИ ИСПОЛЬЗУЮТСЯ ЗАЧАСТУЮ НЕРАЦИОНАЛЬНО

Затянувшиеся споры между сторонниками разных подходов с одной стороны тормозят дальнейшее реформирование системы, а с другой, создают риск реализации несбалансированных, поспешных процессов реформирования без должной подготовки. Мы полагаем, что дальнейшие шаги, направленные на внедрение выбранной структурной модели, и сроки их реализации должны быть определены в Дорожной карте развития железнодорожного транспорта до 2030 года (**необходимость разработки данной Дорожной карты определена в п.178 Плана**

реализации Концепции развития транспортно-логистического комплекса Республики Казахстан до 2030 года).

Дорожную карту предлагается разработать на системной основе, с учетом комплексного анализа регионального и мирового опыта, результатов пилотного проекта, всех основных факторов.

Разделы, которые предлагается включить в Дорожную карту по дальнейшему реформированию системы грузового железнодорожного транспорта, по нашему мнению, могут включать:

- гармонизированное развитие нормативной правовой, договорной, технологической базы, регламентирующих работу и взаимодействие участников перевозочного процесса;

- решение комплекса вопросов, связанных с развитием инфраструктуры, повышением эффективности использования действующей инфраструктуры, совершенствованием системы стратегического, текущего, оперативного планирования, диспетчерского управления перевозками (в частности, предлагается изучить опыт РФ по внедрению Динамической модели загрузки инфраструктуры – ДМЗИ и сбору необходимой для ее работы информации, опыт по формированию Суточных клиентских планов погрузки – СКПП, повышению уровня автоматизации, информатизации и цифровизации управления перевозочным процессом);

- детальная проработка вопросов обеспечения безопасности движения;

- решение вопросов самоокупаемости Национального перевозчика в условиях выбытия части его доходов, связанных с работой других перевозчиков;

ОСНОВНОЙ РИСК В ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ В ПРИНЯТИИ НЕ ДО КОНЦА ПРОДУМАННЫХ РЕШЕНИЙ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ ПОСПЕШНОМУ РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГРУЗОВОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

- обеспечение эффективного взаимодействия Национального оператора инфраструктуры с частными лицензированными перевозчиками, получившими доступ к работе на МЖС.

Основной риск в текущей ситуации заключается в принятии не до конца продуманных решений по дальнейшему поспешному реформированию системы грузового железнодорожного транспорта в Республике Казахстан. Для минимизации данного риска необходима тщательная разработка Дорожной карты, в которой должны быть прописаны обязательные подготовительные мероприятия и сроки их реализации. Считаем целесообразным при разработке Дорожной карты использовать результаты проведенных научных исследований НИИ ТК.

В заключение, как отметил президент Казахстана: «Наша цель – обеспечить полноценное развитие рыночных институтов и механизмов при стабилизирующей роли государства». Считаем, что этот ориентир должен быть принят за основу дальнейшего, поэтапного реформирования системы грузового железнодорожного транспорта в Казахстане, с учетом анализа специфики системы, всех возможных рисков и ограничений.