

Актуальные вопросы теории железнодорожных тарифов



Ф. И. Хусаинов,
канд. экон. наук,
эксперт Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»
(НИУ ВШЭ)

В 2019 г. протоколом по результатам совещания у премьер-министра Минэкономразвитию и ФАС было поручено разработать, представить и ввести в действие «новую модель государственного тарифного регулирования в области железнодорожных грузовых перевозок». Модель должна была быть представлена в правительство в конце 2021 г., а вступить в силу в виде действующего документа и системы тарификации — с 1 января 2026 г.

На какое-то время обсуждение новой тарифной системы застопорилось и возникло ощущение, что это все отложилось «в долгий ящик». Однако, в июне 2022 г. Минэкономразвития (которое теперь отвечает за формирование тарифов) инициировало новое обсуждение этой темы, разослав в причастные властные структуры, общественные объединения и крупнейшие компании проект «Плана-графика мероприятий по проработке основных принципов формирования новой модели государственного тарифного регулирования железнодорожных грузовых перевозок».

В обсуждение включились разные ведомства — прежде всего ФАС России, как главный орган, отвечающий сегодня уже не за разработку, а за применение железнодорожных тарифов, и общественные экспертные организации. Так, например, в августе 2022 г. прошло обсуждение этого вопроса на заседании комитета по тарифам Совета потребителей по вопросам деятельности ОАО «РЖД».

Таким образом, в экспертном пространстве возобновилось обсуждение не просто частных Прейскуранта № 10–01, а и самих идеологических и концептуальных основ будущей тарифной системы, которое согласно плану-графику предшествует уже более конкретным задачам — разработке параметрической модели, методологии расчета составляющих тарифа и т. п. В этой связи целесообразно вспомнить, каковы были основные противоречия и узловые точки, обсуждаемые ранее, и какие из них, вероятно, станут предметом обсуждения в рамках предстоящих дискуссий.

В настоящей статье сделана попытка рассмотреть четыре важнейших теоретических, концептуальных, вопроса, без

ответа на которые невозможно построение новой системы тарифов.

Необходимость прозрачности структуры тарифа

Важнейшими условиями появления эффективной системы тарифов являются ее понятность и прозрачность как для пользователей, так и для регуляторов. В отличие от конкурентного рынка, где цены не регулируются государством (за исключением некоторых очень специфических случаев), тарифы (а точнее тарифная политика) естественной монополии не имеет встроенной системы сдержек и противовесов в виде множества конкурирующих компаний, потому эту функцию в таких случаях выполняют регуляторы и общественный контроль.

Потребители и государственные органы, ответственные за регулирование, могут доверять железнодорожному тарифу только в том случае, если понимают, из каких элементов он состоит, какая его часть восполняет расходы на движущие операции, а какая — на начально-конечные. Также важно знать, какие из последних включены в тариф и не требуют оплаты через дополнительные сборы, на какие виды транспортных услуг отнесены те или иные операции, например расходы на начально-конечные операции относятся только на груженный рейс или и на порожний тоже, какая часть расходов и какая часть доходов перевозчика приходится на инфраструктурный комплекс, а какая — на локомотивный и т. д.

Без этого деления любой установленный тариф ни у кого не вызовет

доверия. Конечно, есть такие грузовладельцы, которых интересует только сумма в рублях, которую они платят, а не методология и принципы формирования/конструирования тарифа. Но за последние годы участники рынка прошли долгий путь с точки зрения профессионального погружения в тарифную проблематику. Если 20 лет назад их интересовала только величина тарифа, то сегодня они в большинстве своем понимают, что необходимо видеть «начинку» тарифа и принципы его построения хотя бы для того, чтобы при появлении в будущем новых тарифных инициатив можно было оценить, насколько они увязываются с основным фундаментом тарифной системы.

Принципиальный и важнейший вопрос здесь — разделение тарифа на инфраструктурную и локомотивную составляющие. Без этого вся тарифная реформа будет бессмысленной. Подобное разделение позволит всем заинтересованным сторонам увидеть, какой из таких комплексов с какой рентабельностью работает.

При этом данное разделение важно не только для потребителей услуг железнодорожного транспорта, но и для самого монополиста. Ведь не случайно, что одна из аксиом теории корпоративного управления заключается в возможности отдельно учитывать доходы и расходы по отдельным видам деятельности, если она есть. И данная аксиома появилась не случайно. Весь мировой опыт говорит, что если расходы нескольких комплексов учитываются «котловым» способом, то повышение эффективности работы не просто затруднено, а даже понимание того, где именно это возможно, крайне затруднено.

Раскрытие этой информации нигде и никогда не было легкой задачей. Во всех странах, когда государственные компании, особенно монополии, хотят скрыть неэффективность технологии и размещения ресурсов, они стараются выступить против такого разделения. И, тем не менее, европейский опыт показывает, что, хотя и не с первой попытки, но общественности все-таки в конце концов удается заставить монополию раскрывать эти данные.

Понимают необходимость этого и российские регуляторы. Не случайно согласно п. 2 раздела «XVII. Транспортные услуги» Плана мероприятий по развитию конкуренции в отраслях экономики РФ и переходу отдельных сфер

естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 гг., утвержденного распоряжением Правительства от 16 августа 2018 г. № 1697-р [1], предусматривается «выделение локомотивной составляющей тарифа в необходимой валовой выручке субъекта регулирования». То есть как минимум в регуляторных целях выделение локомотивной составляющей необходимо. (Другой вопрос — будет ли монополия выполнять требования правительства или тем или иным способом постарается избежать этого.)

Вечный спор о ценовой дискриминации

Второй важнейший вопрос теории тарифов — это степень дифференциации тарифов различных классов. У грузовладельцев к нему отношение очень разное. Отправители «дорогих» грузов платят «за себя и за того парня», что им не всегда нравится. Проблема эта сложная и, судя по всему, вообще не имеет однозначно правильного и справедливого решения, потому что одинаковый для всех тариф может привести к гораздо более негативным последствиям для экономики и для самих же грузоотправителей, чем дифференцированный, даже тогда, когда такая дифференциация кажется им несправедливой. Таким образом, здесь мы видим вечную проблему, с которой сталкиваются экономисты — справедливость против эффективности.

Мировая и отечественная тарифная практика говорит о том, что тарифы строятся на основе ценовой дискриминации — более дорогие грузы получают более высокий тариф. Есть одно исключение: в Германии в последней трети XIX в. действовала так называемая эльзас-лотарингская тарифная система, при которой тариф не зависел от цены перевозимого груза [2]. Тот факт, что помимо этого исключения нет примеров недифференцированных тарифов на железных дорогах мира, свидетельствует об одном: раз такая система не прижилась, это не случайно.

И действительно, представления о ценовой справедливости субъективны. У грузоотправителей угля и черных металлов они будут не просто разными, но, возможно, диаметрально противоположными. А эффективность — это то, что более-менее понятно всем. Потому, отвечая на вопрос о необходимости или

желательности ценовой дискриминации, экономисты чаще смотрят не на то, справедлива ли та или иная дифференциация тарифа, а на то, эффективна ли она с точки зрения, например, максимизации перевозок грузов.

Доли транспортной (тарифной) составляющей в цене продукции различны. В 1995 г., когда вступила в действие трехклассная система тарифов, именно уровень этого показателя был одним из главных ориентиров и критериев разнесения грузов по разным тарифным классам [3].

Для относительно дорогих грузов третьего класса даже при высоком уровне тарифа в абсолютных величинах доля транспортной составляющей в конечной цене продукции относительно невелика (и может быть не больше 10–15%). Для различных дешевых грузов первого класса (цемент, щебень и др.) наоборот: даже при небольших тарифах в абсолютном выражении, эта доля может превышать 25–30%, достигая иногда 45–50% (например, при перевозке угля или щебня, особенно это актуально для перевозок угля на дальние расстояния).

Таким образом, грузоотправитель более дорогого груза в абсолютном исчислении платит за одинаковую услугу больше. Но эластичность его спроса по цене в большинстве случаев существенно меньше.

Очевидно, если будет установлен какой-то средний уровень, не зависящий от платежеспособного спроса, то это приведет к росту тарифа для грузоотправителей дешевых грузов, что может сделать их перевозку невозможной, так как тариф способен будет в разы увеличить цену товара и удаленные рынки для него станут недоступными. При этом произойдет некоторое снижение транспортной составляющей в цене дорогих грузов, но вследствие того, что она и так была невелика, с точки зрения влияния на эластичность спроса это будет практически незаметным. В итоге может случиться так, что грузоотправители дорогих грузов выиграют немного, и это не повлияет на величину их продаж, а владельцы дешевых полностью прекратят перевозки.

Как справедливо отмечал в своем трактате «Человеческая деятельность» Людвиг фон Мизес, «ценовая дискриминация позволяет удовлетворить потребности, которые остались бы неудовлетворенными в ее отсутствие» [4].

Подводя итог, можно сделать следующий вывод: использование принципа «ad valorem» при формировании тарифов на перевозки грузов или, говоря на языке экономической науки, применение ценовой дискриминации, т. е. установление различных цен за одинаковые услуги, не является несправедливым. Напротив, это делает процесс ценообразования более эффективным, так как позволяет более гибко учитывать различные факторы спроса.

Именно поэтому ценовая дискриминация распространена во многих отраслях и странах. На железных дорогах таких разных и непохожих стран как Россия, США, Индия, Китай, Бразилия существует разделение грузов на тарифные классы, причем степень дифференциации в различных государствах тоже отличается — где-то разброс между максимальными и минимальными тарифами меньше, чем в России, а где-то существенно больше. Подобная практика в целом оказывается благоприятной как для продавца, так и для покупателя даже с учетом того, что среди потребителей выигрыши и потери распределяются неравномерно.

Соответственно из ценовой дискриминации следует, что и доходность, которую получает ОАО «РЖД» от перевозки разных грузов, различается. А это, в свою очередь, оказывает влияние на маркетинговую политику монополии. Например, при росте тарифа может наблюдаться снижение доходной ставки из-за того, что высокодоходные грузы «выталкиваются» на другие виды транспорта. Но возможна и обратная ситуация — при квалифицированном маркетинге тарифы могут увеличиваться не сильно, но доходная ставка вырастет, например, из-за изменения структуры и/или географии вагонопотока.

Таким образом, обсуждение компромиссного варианта дифференциации тарифов по родам грузов также должно стать одним из важнейших элементов фундамента новой тарифной системы.

Можно ли совместить гибкость и стабильность тарифа?

Третий вопрос, вокруг которого сломано немало копий, — это соотношение гибкости и неопределенности в действующей тарифной системе. Идея долгосрочной (в частности, на три года) тарифной формулы была предложена участниками рынка, реализована ФАС и два года успела продержаться. Одна-

ко внедрение формулы долгосрочной индексации шло не гладко. Даже когда приказ был подписан, утвержден и опубликован, некоторое время компания «РЖД» продолжала сопротивляться его использованию теми или иными способами. (Подробнее о том, зачем вообще существует подобный способ ценообразования см. [5].)

Например, формально согласившись с правильностью указанного подхода, монополия в обход формулы ФАС убеждала регуляторов принимать различные тарифные решения, приводившие в итоге к индексации, превышающей формульную. Так, добавленные в 2017 и 2018 гг. к общему уровню индексации надбавки «для покрытия расходов на выполнение капитального ремонта инфраструктуры» в 2% и «для финансирования мероприятий по компенсации расходов, связанных с корректировкой налогового законодательства» в 1,44% (позднее заменена на 1,5%) изначально были утверждены как временные [6, 7].

Однако затем они из временных стали постоянными. В итоге под давлением «РЖД» регуляторы вынуждены были отказаться от формульного ценообразования. Грузоотправители, как правило, хотят долгосрочных и предсказуемых если не тарифов, то хотя бы правил игры, но у монополиста, очевидно, иные потребности.

Впрочем, и у монополиста есть своя сермяжная правда: в условиях быстро меняющейся конъюнктуры рынка или тем более внешнеполитической обстановки трудно выдерживать «линию фронта» и добиваться такой динамики своих расходов, чтобы не выйти за пределы формулы ФАС. Именно поэтому компания «РЖД» выходила с разными предложениями, которые теми или иными способами де-факто увеличивали тарифы.

Справедливо ли, может задать вопрос монополия, взимать одну и ту же провозную плату за перевозку, например, с экспортера угля, если мировая цена на этот товар была вчера, условно говоря, 90 долл., а сегодня — 290 долл.? Логично, что участники логистической цепочки (включая железные дороги) могли бы претендовать на часть премии, получаемой грузовладельцем. И вопрос, по-своему, совершенно правильный.

Но как сделать систему тарифов одновременно и гибкой, и стабильной? И гибкой, и предсказуемой? Возможен

ли в этой ситуации компромисс? Возможна ли такая система администрирования тарифов, чтобы и волки (РЖД) были бы сыты, и овцы (грузоотправители) целы?

В процессе обсуждения новой системы тарифов должен быть обсужден и данный вопрос. Если гибкость тарифов — это хорошо, то каковы должны быть ее пределы, чтобы монополия могла с одной стороны получать дополнительную выручку от благоприятной конъюнктуры, но с другой — не злоупотреблять этим механизмом? Ведь у монополиста нет системы сдержек и противовесов в отличие от участников конкурентных рынков, и он может нечаянным движением пальцев раздавить бабочку — привести к закрытию целых отраслей или банкротству целых регионов.

Отказ от среднесетевой себестоимости — плюсы и минусы

Еще одно, пожалуй, самое радикальное из предложений РЖД — отказ от среднесетевой себестоимости как основы тарифа и от единых тарифов. Вместо этого предлагается, базируясь на поучастковой себестоимости, формировать тарифы по отдельным, конкретным, направлениям. Выражаясь языком экономической теории, РЖД предлагает точечную ценовую дискриминацию. (Под ценовой дискриминацией, напомним, в экономической теории принято называть установление различной цены на одну и ту же услугу или один и тот же товар, она бывает трех типов [8].)

В этой идее можно увидеть как немаловажный плюс, так и несколько минусов, точнее — рисков. И именно такой элемент новой тарифной модели РЖД, вероятно, вызовет наибольшую дискуссию со стороны как грузоотправителей, так и, вероятно, антимонопольного ведомства [9].

Сама идея не нова. Работы, посвященные территориально дифференцированным тарифам, публиковались еще в начале 1990-х годов многими известными учеными, в том числе А. В. Крейниным, Л. А. Мазо, А. П. Абрамовым и др. [10, 11]. Затем на публикации работ по этой тематике Министерством путей сообщения было наложено негласное табу. В настоящее время ситуация изменилась, и то, что долгое время было запрещено монополией, стало ею же самой и предлагаться.

Проблема данного предложения в том, что при его реализации возникает ряд парадоксальных решений, с точки зрения построения системы стимулов для грузоотправителей. А необходимо помнить, что, с точки зрения экономиста, любой тариф — прежде всего стимул к определенному экономическому поведению и лишь во вторую очередь источник дохода. Новая система не только меняет стимулы, но в отдельных случаях делает это непредсказуемо. Например, при оценке эффекта от маршрутизации перевозок сравнивается снижение тарифа с величиной экономии от отсутствия переработки вагонопотока в пути следования. От данного критерия зависит маршрутизация, ее способ и даже разработка плана формирования поездов, т. е. это важный критерий для принятия решений.

На величину экономии от отсутствия переработки вагонопотока в пути следования по одной дороге может оказывать влияние факт маршрутизации и формирования отправительских маршрутов на подъездных путях предприятий на другой дороге. И как в таком случае справедливо отнести получившуюся экономию и разделить ее между разными дорогами (и между перевозчиком и клиентом)? Ведь маршрут, сформированный грузоотправителем «А», следуя по какому-то участку и, увеличивая здесь грузооборот и грузонапряженность, приведет к снижению себестоимости и к тому, что грузоотправителю «В», работающему на этой дороге, можно уменьшить тариф. Но когда перевозка маршрута прекратится (например, изменится география грузопотоков), для грузоотправителя «В», который ни сном ни духом ничего об этом не знал, тариф должен быть повышен.

Отметим, что эта проблема не является нерешаемой или необъяснимой

с научной точки зрения, но предполагаем, что ОАО «РЖД» как перевозчик столкнется с трудностями по объяснению грузоотправителю причин того, почему он должен платить больше из-за того, что кто-то другой изменил схемы следования своих грузов. И таких вопросов в сложной системе, в которой, как говорится, все зависит от всего, будет довольно много.

Выбор между способом построения тарифа — по среднесетевой себестоимости для сети в целом или на основе поучастковой для отдельных направлений — будет еще одной темой дискуссии, которая развернется при обсуждении концепции новой тарифной системы.

Заключение

Подводя итог, укажем, что в отличие от предыдущих изменений последних лет на этот раз новации затронут не только отдельные детали и элементы, но и фундаментальные теоретико-методологические основания существующей системы тарифов.

По нашему мнению, обсуждение теоретических вопросов станет не менее актуальным, чем конкретно-прикладных, касающихся только величины тарифа для тех или иных грузов. ■

Литература

1. План мероприятий («Дорожная карта») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 годы. — Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р. — М.: Минстрой России, 2018. — 128 с.

2. Абрамов, А. П. Затраты железных дорог и цена перевозки / А. П. Абрамов. — М.: Транспорт, 1974. — 256 с.
3. Липидус, Б. М. Экономические проблемы управления железнодорожным транспортом России в период становления рыночных отношений. — 2-е изд. / Б. М. Липидус. — М.: Издательство Московского государственного университета, 2001. — 288 с.
4. Мизес, Л. фон. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории / Л. фон. Мизес.; пер. с англ. — М.: Экономика, 2000. — 878 с.
5. Хусаинов, Ф. И. Логика антитраста и тарифная формула / Ф. И. Хусаинов // РЖД-Партнер. — 2021. — № 17. — С. 18–21.
6. Хусаинов, Ф. И. О долгосрочной динамике железнодорожных грузовых тарифов на 2019–2023 гг. / Ф. И. Хусаинов // Экономика железных дорог. — 2018. — № 10. — С. 12–19.
7. Хусаинов, Ф. И. Тариф-2019: какие решения приняты? / Ф. И. Хусаинов // РЖД-Партнер. — 2019. — № 1–2. — С. 28–30.
8. Хусаинов, Ф. И. Ценовая дискриминация в системе железнодорожных грузовых тарифов / Ф. И. Хусаинов // Экономика железных дорог. — 2011. — № 7. — С. 41–49.
9. Хусаинов, Ф. И. Тарифные предложения РЖД: перед революцией? / Ф. И. Хусаинов // РЖД-Партнер. — 2020. — № 9–10. — С. 26–28.
10. Абрамов, А. П. Региональные тарифы: панацея или иллюзия? / А. П. Абрамов // Железнодорожный транспорт. — 1992. — № 1. — С. 60–63.
11. Крейнин, А. В. Территориальная дифференциация грузовых тарифов / А. В. Крейнин, Л. А. Мазо, А. Л. Вольфон // Железнодорожный транспорт. — 1992. — № 10. — С. 56–62.