

ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЙ ТРАНСПОРТ РОССИИ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ



МИНИСТР ПУТЕЙ СООБЩЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Николай Емельянович Аксененко

Без преувеличения можно сказать, что история создания железнодорожного транспорта в нашей стране является своего рода «зеркалом» развития нашего государства на протяжении более 160 лет. Начиная свою историю с Царскосельской железной дороги, и до наших дней, железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы Российской Федерации и имеет большое экономическое, политическое и оборонное значение. Если проследить эволюцию развития отрасли, то можно увидеть следующую тенденцию. В самые трудные, переломные моменты в жизни нашего государства железные дороги всегда подставляли «плечо» экономике всей страны, при этом сами адекватно перестраивали свою внутреннюю структуру, отвечая сложившейся объективной политико-экономической ситуации перестройкой уклада сложного железнодорожного хозяйства. Проведенный анализ развития экономики России последних лет говорит в пользу реформирования отрасли.

Спад уровня производства в начале 90-х годов повлек за собой значительное сокращение объемов перевозок на федеральном железнодорожном транспорте, в результате чего снизилась его доходность, при одновременном резком сокращении государственной поддержки отрасли. Необходимость же содержания всей материально-технической базы отрасли, поддержания низкого уровня тарифов на социально значимые пассажирские перевозки сохраняется до настоящего времени.

В 1996 году и первом квартале 1997 года перевозочная деятельность на федеральном железнодорожном транспорте оказалась убыточной и сопровождалась сокращением вложений денежных средств в техническое перевооружение отрасли. Именно это обстоятельство, а также необходимость снижения стоимости железнодорожных перевозок стали основными аргументами в пользу принятия Правительством Российской Федерации в 1998 году Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта.

В результате реализации первого этапа структурных преобразований, предусмотренных вышеуказанной Концепцией, и внутриотраслевой деятельности по уменьшению эксплуатационных расходов была достигнута основная цель проводимых в последние три года реформ на железнодорожном транспорте – снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки железнодорожным транспортом.

В целом за 1997–1999 годы средний уровень тарифов на грузовые железнодорожные перевозки был снижен более чем на 14%. И это при росте оптовых цен за этот период в 2,2 раза. Проведенные меры позволили уменьшить совокупную транспортную составляющую в конечной стоимости промышленной продукции для потребителей за указанный период на 40%.

Снижение железнодорожных тарифов способствовало росту промышленного производства в России. Погрузка грузов в 1999 году выросла на 13,5%, грузооборот – на 17,7%, пассажирооборот – на 11,5% по сравнению с предыдущим годом. Эти тенденции сохранились и в первом полугодии 2000 года. По сравнению с аналогичным периодом 1999 года погрузка увеличилась на 14,9%, грузооборот – на 17,9%, пассажирооборот вырос на 25,9%.

Однако проведенный в этом году анализ показал, что реформирование отрасли следует проводить еще более решительно и радикально, чем предполагалось прежде. Если затянуть с осуществлением назревших преобразований или вести их робко, непоследовательно, то через несколько лет отрасль неминуемо столкнется с весьма серьезными проблемами.

Нельзя сбрасывать со счетов, что старение основных фондов железнодорожного транспорта неуклонно нарастает. Износ пассажирских вагонов с 1993 года к 2000 году увеличился с 18,1% до 49,4%, верхнего строения пути – с 42% до 68,8%, тепловозов – с 46,4% до 71,3%. Общий уровень износа по всем основным производственным фондам вырос с 1992 года к 2000 году с 36,5% до 55,1%. Подобное положение сложилось вследствие того, что за период начиная с 1992 года ежегодные объемы капитальных вложений на железнодорожном транспорте снизились в три раза.

С течением времени наметился разрыв между правовой базой отрасли и общими тенденциями развития законодательства в стране. Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность предприятий железнодорожного транспорта и оставшиеся без изменения, все менее соответствуют новым принимаемым законам.

Поэтому углубление структурной реформы федерального железнодорожного транспорта становится важнейшим фактором развития отрасли, совершенствования законодательной базы и приведения ее в соответствие с российским законодательством, обновления и технического перевооружения отрасли на основе инвестиционного роста, а также повышения эффективности использования имеющихся ресурсов, социальной защищенности работников и усиления мотивации труда.

Путь структурных преобразований, который проходит железнодорожный транспорт России, прошли железные дороги большинства развитых государств. Единой идеологии реформирования железнодорожного транспорта, даже в рамках Европейского союза, выработать не удалось. Это можно объяснить, в том числе и разными целями, которые предусматривалось достигнуть в результате реформирования, и разными исходными условиями, и тем положением, которое занимает железнодорожный транспорт в экономике государств. При разработке Концепции развития структурной реформы железнодорожного транспорта России Министерство путей сообщения постаралось учесть более чем десятилетний опыт реформирования железнодорожного транспорта в странах Европы, США, Латинской Америки и Японии.

В разработке проекта Концепции развития структурной реформы участвовали не только сотрудники центрального аппарата Министерства путей сообщения, но и работники железных дорог, специалисты и эксперты из целого ряда министерств и других государственных структур. Проведены рабочие совещания с начальниками железных дорог, с начальниками отделений железных дорог, с представителями Российского профсоюза железнодорожников и транспортных строителей. На расширенном заседании Коллегии МПС России 16 августа 2000 года были одобрены основные положения проекта Концепции.

Правительство Российской Федерации на заседании 9 ноября 2000 г. утвердило основные цели, задачи и принципы реализации структурной реформы и поручило МПС России



совместно с другими министерствами до 1 апреля 2001 г. разработать Программу структурной реформы железнодорожного транспорта.

Правительство Российской Федерации определило следующие цели структурной реформы железнодорожного транспорта:

- повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого экономического пространства страны и общенационального экономического развития;
- формирование единой гармоничной транспортной системы страны;
- снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом;
- удовлетворение растущего спроса на услуги железнодорожного транспорта.

Предусмотрена реализация на первом этапе структурной реформы на железнодорожном транспорте следующих принципов и задач:

- разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с одновременным выделением из монополярной структуры конкурентных видов деятельности;
- сохранение единой государственной сетевой производственной инфраструктуры железных дорог и централизованного диспетчерского управления;
- поэтапное прекращение перекрестного субсидирования между грузовыми и пассажирскими перевозками, внутрироссийскими и экспортно-импортными перевозками;
- совершенствование тарифной политики с передачей правительственной комиссии функций по тарифному регулированию на железнодорожном транспорте;
- дальнейшее развитие конкуренции в сфере перевозок грузов, ремонта подвижного состава, перевозок и обслуживания пассажиров;
- недопущение слияния предприятий, действующих в потенциально конкурентной среде, с предприятиями естественно-монополярного сектора;
- обеспечение гарантированного недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта независимых грузовых и пассажирских компаний-операторов и пользователей подвижного состава;
- выделение из сферы деятельности федеральных железных дорог объектов социально-бытового и другого назначения (кроме специализированных) для снижения непроизводственных издержек;
- обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли, в том числе на основе введения отдельного финансового учета;
- осуществление других мер, обеспечивающих повышение инвестиционной привлекательности системы железнодорожного транспорта;
- повышение материальной заинтересованности работников железнодорожного транспорта и обеспечение им социальных гарантий.

Таким образом, были еще раз подтверждены основные положения, которые позволят сохранить единую производственную инфраструктуру и полный контроль государства за деятельностью железнодорожного транспорта. Никакого акционирования отдельных железных дорог нет и быть не может. Хозяйственную деятельность на железнодорожном транспорте будет осуществлять компания «Российские железные дороги», 100% акций которой будут принадлежать государству.

В связи с перечислением всех пунктов и положений Концепции возникает вполне закономерный вопрос: а что же даст структурная реформа для государства, потребителей услуг и, конечно, для самих железнодорожников?

Прежде всего речь идет о повышении эффективности железнодорожных перевозок и сбалансированной стоимости перевозок для товаропроизводителей. Бесспорна при этом необходимость обеспечения устойчивости работы железнодорожного транспорта, снижения аварийности, обеспечение качественно нового технологического развития единой системы российских железных дорог.

Можно ли решить данные задачи, не проводя структурных преобразований?



Сегодня железнодорожный транспорт работает с основными фондами, износ которых, как уже выше упоминалось, весьма значителен и с каждым годом увеличивается. Возникает насущная необходимость технического перевооружения железных дорог. Какие же для этого существуют базовые условия?

По нашей оценке, общая сумма инвестиций, которая потребуется в ближайшие пять лет для приведения состояния основных производственных фондов даже к уровню 1995 года, должна быть не менее 600 млрд. рублей в ценах 2000 года. Следовательно, на инвестиции ежегодно должно направляться порядка 110–120 млрд. рублей. В 2000 году объем инвестиций в основной капитал оценивается в 66,7 млрд. рублей, в лучшем случае достигнет 70 млрд. рублей. Таким образом, дефицит инвестиционных ресурсов в 2000 году составляет около 50 млрд. рублей, а в 2005 году он может составить уже 60 млрд. (в ценах 2000 года).

Отрасль могла бы решить столь объемные инвестиционные задачи собственными силами, если бы доходность ее работы возросла вдвое. То есть с планируемых в 2000 году 236 млрд. рублей до почти 500 млрд. Однако это потребовало бы почти трехкратного увеличения тарифов на внутригосударственные грузовые железнодорожные перевозки при улучшении внешнеэкономической конъюнктуры.

Утопичность такого варианта очевидна. Поэтому решение следует искать через создание нового инвестиционного механизма и привлечение сторонних инвестиций.

Федеральный железнодорожный транспорт развивался и развивается прежде всего за счет собственных источников. В настоящее время объем привлеченных государственных инвестиций находится на ничтожно малом уровне – не более одного процента. Такого гигантского разрыва в величинах собственных и привлеченных средств не наблюдается ни в одной другой отрасли, относящейся к естественным монополиям.

Вывод напрашивается сам собой: инвестиционная привлекательность железнодорожного транспорта сегодня невелика. Причем не по причине неудовлетворительных финансовых результатов работы отрасли. Здесь как раз железнодорожный транспорт демонстрирует хорошие результаты. Она невелика в силу фактического отсутствия условий и механизма привлечения сторонних инвестиций.

Необходимо принять во внимание еще одно обстоятельство. После длительного кризисного периода российской экономики с аналогичными проблемами привлечения инвестиций сталкиваются все отрасли экономики России. Это означает, что конкуренция на рынке инвестиций, высокая уже сейчас, будет расти и дальше. Но если другие отрасли в организационно-экономическом плане готовы к привлечению капиталов, то железнодорожному транспорту еще только предстоит это сделать.

Сравнение с другими отраслями приводит к еще одному, парадоксальному выводу: государственная структура (МПС России) получает от государства значительно меньше средств на инвестиции, чем разгосударственные отрасли. Таким образом, государственный статус отрасли негативно сказывается на привлечении частных инвестиций и не дает преимуществ при получении бюджетных средств.

Отсюда следует важный вывод: функции государственного и хозяйственного управления железнодорожным транспортом должны быть разделены. После их выделения из МПС хозяйственные функции должны быть переданы хозяйствующему субъекту, то есть компании «РЖД». Такое решение должно существенно повысить инвестиционную привлекательность железнодорожного транспорта.

Другая важнейшая сторона реформирования железнодорожного транспорта – формирование механизма усиления мотивации труда и повышения эффективности работы отрасли. Решение этой задачи позволит подвести под реформирование отрасли прочный социальный фундамент.

Это важная задача. В целом мы с ней справляемся. Несмотря на неоднозначные общеэкономические процессы, происходящие в стране и весьма существенно затрагивающие интересы железнодорожников, в отрасли удастся обеспечивать социальную стабильность. Так, в связи с резким падением курса рубля и снижением объема перевозок в третьем квартале 1998 года железные дороги оказались в сложном финансово-экономическом положении. Вследствие этого покупательная способность железнодорожников резко снизилась. Восстановить ее удалось только в марте 2000 года с учетом выплаты годового вознаграждения.



Однако причин для благодушия нет. Мы отдаем себе отчет в том, что работы в сфере оплаты труда и социальной защищенности у нас непочатый край. По заработной плате работников (с учетом выплаты годового вознаграждения) железнодорожный транспорт занимает среди базовых отраслей промышленности всего лишь восьмое место. Величина минимального размера оплаты труда в отрасли в марте 2000 года составила лишь 67% прожиточного минимума в Российской Федерации (648 рублей против 965 рублей). Тогда как за границей железнодорожники лидируют в первой тройке самых высоких доходов.

Поэтому забота об обеспечении достойного уровня жизни железнодорожников, занятых в столь ответственном секторе экономики, приобретает первостепенное значение в условиях формирования рыночных отношений, особенно в период реформирования отрасли. Существенное улучшение материального положения работников отрасли должно стать неизменным результатом реформирования управления железнодорожным транспортом страны.

Существо организационного аспекта реформы состоит в выделении из МПС России функций хозяйственного управления и передачи их хозяйствующему субъекту со статусом юридического лица, в который железные дороги войдут как обособленные подразделения.

Форма предлагаемого нами открытого акционерного общества имеет целый ряд преимуществ. Главные из них – большая инвестиционная привлекательность, более эффективный мотивационный механизм, большая оперативность и гибкость при решении хозяйственных вопросов функционирования и развития отрасли.

Другое важнейшее условие, связанное с созданием акционерного общества, – это закрепление всех 100% акций в собственности государства, запрет на переход акций к какому-либо иному собственнику.

Степень централизации управления в новой структуре, созданной в форме государственной акционерной компании «Российские железные дороги», не только не будет ослабевать, но и усилится. И вот почему.

Во-первых, единство и централизация в новой структуре получают более прочный и принципиально новый базис, основанный не только на государственно-административном воздействии по вертикали управления, но и на экономической заинтересованности в максимизации конечных финансовых результатов, закреплённой законодательно.

Во-вторых, возрастает трудовая дисциплина, так как мотивация труда будет основываться не только на административных факторах, но и на материальных, а это гораздо более действенный рычаг.

В-третьих, начальники железных дорог будут входить в правление акционерного общества, что повысит согласованность принятия и реализации решений.

Такая форма хозяйствующего субъекта наиболее полно соответствует основным задачам, которые необходимо решить в ходе дальнейшего реформирования отрасли. Так, открытое акционерное общество со 100% акций у государства будет обеспечивать:

- получение прибыли обществом;
- привлечение инвестиций для развития железнодорожного транспорта;
- удовлетворение потребностей государства, юридических и физических лиц в услугах железнодорожного транспорта, в том числе и в выполнении социально значимых перевозок;
- рост рыночной капитализации общества.

Рассматривалось несколько вариантов организационной формы хозяйствующего субъекта. Наиболее рациональной формой признано открытое акционерное общество, как наиболее полно отвечающее принципам организации бизнеса в сфере железнодорожных перевозок. Бизнес в данном случае – это перевозки грузов и пассажиров, реализуемые единым технологическим процессом. Опыт реформирования немецких железных дорог показал, что создание холдинговой структуры в сфере перевозок с соответствующим разделением бизнеса ухудшило финансовое положение железных дорог. Поэтому германские железные дороги вернулись к централизации финансов. Мы же предлагаем сразу построить хозяйствующий субъект на принципах корпоративного управления.

Создание открытого акционерного общества, в которое войдут предприятия железнодорожного транспорта, не будет сдерживать развитие конкурентного сектора. В настоящее



время создаются операторские компании – собственники подвижного состава, для которых обеспечен равный доступ к инфраструктуре. В дальнейшем доля вагонного парка, принадлежащего обществу, будет уменьшаться, вагонный парк операторских компаний будет увеличиваться. От этого выиграют прежде всего потребители транспортных услуг.

Изменение структуры управления железнодорожным транспортом и образование компании не должно привести к снижению качества подготовки кадров и к ухудшению условий функционирования отраслевых учреждений образования.

Мы считаем, что в результате реформирования за данными учреждениями следует сохранить статус государственных учреждений образования и бюджетный источник финансирования, а также оставить их в непосредственном ведении МПС России. Средние специальные учебные заведения, находящиеся в настоящее время в составе железных дорог, выводятся из их состава и подчиняются непосредственно МПС России.

В компании «Российские железные дороги» должен быть создан фонд поддержки учреждений образования, аналогичный существующему в МПС России, для укрепления и развития материально-технической и учебно-лабораторной базы этих учреждений, а также повышения социальной защищенности работников и учащейся молодежи.

Отраслевое здравоохранение складывалось на протяжении более чем ста лет. Оно глубоко интегрировано в технологические процессы, связанные с перевозками, выполняет целый ряд функций, с которыми общее здравоохранение просто незнакомо. Любая крутая ломка будет болезненной для работников железных дорог, членов их семей. Поэтому мы исходим из того, что в процессе осуществления структурной реформы учреждения здравоохранения должны остаться в структуре компании «Российские железные дороги».

При этом будут сохранены основные функции отраслевого здравоохранения, базирующиеся на принципе централизованного управления деятельностью учреждений здравоохранения железнодорожного транспорта.

В последнее время объективно создаются экономические условия для отказа от содержания в системе железнодорожного транспорта значительного количества собственных предприятий и организаций подсобно-вспомогательной и не основной деятельности в связи с развитием конкуренции в торговле и общественном питании и с повышением жизненного уровня железнодорожников.

В соответствии с Концепцией структурной реформы, принятой в 1998 году, была проделана немалая работа по выведению объектов и предприятий социальной сферы из отрасли. За 1997–1999 годы из 54,2 млн. кв. м жилья, находящегося на балансе железных дорог по состоянию на 1 января 1997 года, в муниципальную собственность передано 33,6 млн. кв. м. За этот же период из состава железных дорог выведено 403 школы, 882 дошкольных учреждения, 788 объектов торговли, сельского хозяйства, культурно-просветительных и спортивно-оздоровительных.

После образования акционерной компании работа по передаче объектов социальной сферы в ведение субъектов Российской Федерации или в муниципальную собственность может и должна продолжаться.

Вместе с тем мы не имеем права на такие шаги в социальной сфере, которые чреваты ухудшением условий жизни и труда, ослаблением социальной защищенности работников отрасли и членов их семей. По этой причине необходимо сохранить в составе компании санатории-профилактории, объекты оздоровления, а также образовательные учреждения, некоторые объекты жилищно-коммунального хозяйства, другие объекты социальной сферы, расположенные в городах, населенных пунктах, линейных станциях, то есть там, где эти объекты обслуживают железнодорожные организации.

Одной из главнейших целей реформы является совершенствование правовой базы, регламентирующей функционирование Министерства. В настоящее время правовую основу федерального железнодорожного транспорта составляют нормативные правовые акты Российской Федерации разных уровней. Основные из них – Федеральные законы «О федеральном железнодорожном транспорте», «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации», «О естественных монополиях».

Развитие структурной реформы предполагает существенные изменения как в организационной структуре управления отраслью, так и в системе взаимоотношений предприятий, осущес-



ствляющих перевозку пассажиров и грузов. В связи с этим указанные федеральные законы, а также ряд иных нормативных правовых актов требуют существенной переработки.

Предлагаемые реформы, если их грамотно реализовывать, принесут ощутимые преимущества и выгоды всем: государству, грузоотправителям, самим железнодорожникам. Помимо роста инвестиционных возможностей и усиления мотивации к высокопроизводительному труду, железнодорожный транспорт получит и важные преимущества, к примеру, в системе налогообложения, которая становится более выгодной.

Выиграет ли в результате реформы государство? Безусловно! Устойчивое обеспечение транспортных потребностей растущей экономики имеет важнейшее значение. Мы всегда видели гарантии обеспечения государственных интересов в централизации управления железными дорогами. А она усиливается. Значительно ускоряются темпы технического перевооружения. Учитывая ключевую роль железнодорожного транспорта, можно без преувеличения утверждать: если цель структурной реформы железнодорожного транспорта будет достигнута, это будет важнейшей предпосылкой для достижения целей стратегического развития государства, снижения транспортной составляющей в стоимости промышленной продукции.

Важно то, что в результате реформы значительный импульс развития получают высокотехнологичные отрасли транспортного машиностроения, строительные компании. А это – дополнительные рабочие места, расширение налогооблагаемой базы, поступления в бюджеты всех уровней.

Кроме того, становится более реальной задача интеграции России в мировую транспортную систему между Юго-Восточной Азией и Европой. Российский транспортный комплекс, расположенный геополитически выгодно, имея мощную Транссибирскую магистраль, занимает менее 1% в объеме рынка перевозок между Европой и Азией. Объем этого рынка почти в 2 раза превышает сегодня все доходы железных дорог. Реформа позволит нам действовать на этом рынке более оперативно, грамотно и, в хорошем смысле, агрессивно.

Наконец, о том, что следует ожидать от реформы потребителям услуг железнодорожного транспорта. Мы никогда не допустим, чтобы в результате реформ ухудшилось качество обслуживания. Что главное для грузоотправителей? Чтобы грузы были перевезены в нужный срок, с сохранностью и по приемлемой цене. Именно на это и направлен новый этап структурного реформирования железнодорожного транспорта.

Транспортная составляющая в конечной стоимости промышленной продукции должна снижаться. В противном случае уже скоро возможности перевозок начнут сокращаться. Этого не хочет никто. Не новый этап реформы грозит повышением тарифов на перевозки, а, наоборот, затягивание с ее проведением.

Структурные реформы открывают доступ к железнодорожной инфраструктуре большого числа независимых операторов-перевозчиков. Пользователям транспортных услуг будет из чего выбирать, так как здоровая конкуренция – это естественный мощный противозатратный механизм.

Таким образом, и это очень важно, в реформировании железнодорожного транспорта заинтересованы практически все. Именно сейчас сформировались условия для того, чтобы сделать реформу реальностью, провести ее эволюционным путем, тщательно выверяя каждый шаг и опираясь на законодательство.

В отрасли сложились следующие благоприятные предпосылки для осуществления реформ:

1. Создана внутриотраслевая экономическая основа для эффективной работы железнодорожного транспорта в качестве рыночного субъекта:

1.1. Оптимизировано использование производственных ресурсов отрасли (высвобожден излишний контингент, существенно выведены избыточные основные фонды) и на этой основе снижены эксплуатационные затраты железных дорог.

1.2. Снижение эксплуатационных затрат стало основой установления конкурентоспособных тарифов, стимулирующих развитие производства и подвижность населения России.

1.3. Железнодорожный транспорт в значительной степени освободился от несвойственных ему функций по содержанию объектов социальной сферы.



1.4. Создана база для правового решения проблемы убыточности пригородных перевозок в рамках взаимодействия с субъектами Российской Федерации.

1.5. Создана и успешно функционирует система фирменного транспортного обслуживания, обеспечивающая взаимодействие с пользователями услуг железнодорожного транспорта на основе рыночных принципов.

1.6. Успешно реализуются программы развития телекоммуникаций и информатизации отрасли, что позволяет обеспечить качественно новый уровень финансово-экономического и производственного управления железнодорожным транспортом.

1.7. Практически сформирована система финансового управления отраслью, основанная на принципе бюджетирования, необходимая для эффективной работы в рыночных условиях.

1.8. Административные и регулирующие функции руководителей все более перемещаются в сторону финансов, экономики, маркетинга.

2. Созданы макроэкономические предпосылки реструктуризации железнодорожного транспорта:

2.1. Обеспечен рост реального производства и перспектива стабильного роста объемов перевозок.

2.2. Осуществлена стабилизация финансовой системы в государстве.

2.3. Сформирована база для частных инвестиций в железнодорожный транспорт.

Все это подтверждает, что развитие структурной реформы железнодорожного транспорта в настоящее время не только необходимо, но и возможно. В результате реформы государство получит железнодорожный транспорт, работающий эффективно с высокой степенью безопасности и способствующий укреплению единого экономического пространства.