

## ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ, ЦЕЛЕВЫЕ ОРИЕНТИРЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ ОТРАСЛИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЮЖНОЙ КОРЕЕ

© 2013 Арошидзе Алена Амирановна

Сибирский государственный университет путей сообщения

630049, г. Новосибирск, ул. Д. Ковальчук, д. 191

E-mail: alena-aroshidze@rambler.ru

Рассмотрены аспекты управления железнодорожным транспортом как ключевым элементом транспортного комплекса Российской Федерации. Проанализированы некоторые направления реформирования и перспективы развития железнодорожной отрасли РФ, а также выделены основные стратегические ориентиры развития железнодорожного транспорта Южной Кореи.

*Ключевые слова:* железнодорожная отрасль, реформирование, стратегические ориентиры развития.

Эффективное функционирование и последовательное развитие железнодорожного транспорта, являющегося составной частью системообразующей отрасли Российской Федерации, имеет принципиальное значение как для экономической, так и для социальной сферы. Также следует учитывать, что развитие транспортных коммуникаций в целом способствует углублению экономических, информационных, культурных, политических связей России, тем самым оказывая непосредственное влияние на уровень интеграции страны в системы различного характера, что особенно актуально в связи с глобализацией экономических отношений.

Железнодорожная отрасль РФ - это комплекс предприятий, производственных и социальных учреждений с центром управления в федеральном органе исполнительной власти в сфере железнодорожного транспорта<sup>1</sup>. Отличительной особенностью системы управления данным видом транспорта в РФ на современном этапе является разделение нормативно-правового регулирования отрасли (Министерство транспорта) и хозяйственного управления (ОАО "РЖД")<sup>2</sup>. Кроме того, управление железнодорожным транспортом характеризуется наличием специфических функций, которые варьируются в зависимости от уровня управления<sup>3</sup>:

- планирование перевозок;
- оперативное управление перевозочным процессом;
- техническая и технологическая подготовка транспортного производства;
- обеспечение безопасности движения поездов;
- организация материально-технического обеспечения;

- организация рабочего снабжения;
- организация труда и заработной платы;
- организация финансовой отчетности;
- организация бухгалтерского учета и отчетности;
- экономический анализ, совершенствование планирования и управления транспортным производством.

Система управления железнодорожным транспортом является иерархической и характеризуется наличием следующих уровней: макроэкономического (народнохозяйственного), отраслевого, регионального. Так, задачи макроэкономического уровня управления заключаются в определении направлений развития транспортной системы, железнодорожного транспорта как ее составляющей на основе социально-экономического развития страны. На отраслевом уровне управленческие решения принимаются центральным аппаратом управления, научно-исследовательскими и проектными организациями. Выполнение требований региональных властей через переход управленческих решений в конкретные организационно-технологические схемы осуществляется на региональном уровне управления железнодорожным транспортом РФ<sup>4</sup>.

Определяющая роль в системе управления железнодорожным транспортом РФ принадлежит государственному регулированию, меры которого зависят от типа рынка услуг данного вида транспорта, т.е. естественно-монопольного, временно-монопольного (переходного), конкурентного<sup>5</sup>. Кроме того, если в конкурентном сегменте принцип государственного регулирования заключается в поддержании развития ценовой и технологической конкуренции посредством механиз-

мов, которые направлены на сокращение издержек и повышение качества оказываемых транспортных услуг, в переходном сегменте - в разработке мер по снижению экономических барьеров для потенциальных конкурентов и в стимулировании инвестиционных возможностей и намерений, то в естественно-монопольном сегменте существует целый ряд принципов государственного регулирования<sup>6</sup>. Среди таких принципов можно выделить минимизацию отрицательных последствий функционирования естественно-монопольного рынка, обеспечение сбалансированных интересов государства, предприятий железнодорожного транспорта и пользователей услуг, поэтапный переход к системной политике установления тарифов, разработку и реализацию механизмов участия государства в инфраструктурных проектах, стимулирование повышения эффективности и сокращения издержек субъектов естественных монополий. В целом, сферами государственного регулирования железнодорожного транспорта являются нормативно-правовая, налоговая, лицензионная, финансовая, тарифная сферы, в рамках которых используются различные методы на федеральном и региональном уровнях<sup>7</sup>.

В управлении железнодорожной отраслью РФ также принципиальное значение имеют бизнес-структуры как особые институты в механизме управления. Взаимодействие отраслевых компаний с государственными органами в процессе управления данным видом транспорта осуществляется по плюралистической и корпоративистской моделям<sup>8</sup>. Основой плюралистической модели являются разработка и реализация системы представительства интересов бизнес-структур в органах государственной власти через функциональное представительство, представительство с помощью избирательной системы, представительство с помощью лоббизма. В рамках данной модели взаимодействия отраслевые компании создают зависящие от целей и задач выработанной ими программы развития институциональные группы. Наиболее яркий пример взаимодействия в плюралистической модели представлен взаимодействием ОАО «РЖД» и государственных органов, которое при этом учитывает как необходимость ОАО «РЖД» влиять на управленческую деятельность в отрасли, так и необходимость органов государственной власти считаться с интересами и приоритетами компании. Для малых и средних бизнес-структур от-

расли, которые также заинтересованы в последовательном развитии железнодорожного транспорта, характерно некоммерческое объединение, чтобы иметь возможность оказывать влияние на принятие управленческих решений в отрасли. Основой корпоративистской модели выступает государственно-частное партнерство как взаимодействие, ориентированное на формирование стандартов, оказание услуг, доступ к инфраструктуре<sup>9</sup>. Актуальным и требующим развития направлением в данной модели является разработка стандартов работы компаний-операторов, содержания подвижного состава и обеспечения уровня безопасности движения на рынке грузовых перевозок (через функционирование саморегулируемых организаций).

Следует отметить, что современное состояние железнодорожной отрасли, а также некоторые особенности управления, в частности роль бизнес-структур в системе управления отраслью, прежде всего, обусловлены проводимым реформированием железнодорожного транспорта. Правительством РФ 18 мая 2001 г. была утверждена Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте с целью поддержания устойчивой работы, безопасности транспорта, увеличения качества услуг, формирования единой транспортной системы, снижения совокупных народнохозяйственных затрат на перевозки грузов при одновременном удовлетворении потребностей в перевозках данным видом транспорта. Программа структурной реформы определила три этапа для решения соответствующих задач, направленных на достижение поставленных целей. Завершить реформу планировалось к 2011 г., однако реализация структурной реформы решением Правительства РФ от 13 января 2011 г. была продлена до 2015 г. (четвертый этап 2011-2015 гг.)<sup>10</sup>.

Отметим, что за год до завершения официальной программы структурной реформы В.И. Якунин обозначил десять направлений, реализация которых является необходимым условием эффективного осуществления реформы. При этом реформа железнодорожного транспорта отличается последовательностью, экономической обоснованностью, отсутствием рисков и способностью эффективного воздействия на систему железных дорог<sup>11</sup>.

В таблице приведены так называемые «десять шагов» реализации прагматичной реформы железнодорожного транспорта, меры по их реализации, а также систематизированы основные

Десять направлений реформы

Направления	Меры по реализации	Фактическая реализация
Формирование полноценной конкуренции операторов ж.-д. вагонов	Вывод вагонов из ОАО "РЖД" во Вторую грузовую компанию	По состоянию на 2011 г. парк грузовых вагонов ОАО "ВГК" - 144,4 тыс. ед., или 13,2 % парка грузовых вагонов РФ и 29,7% парка грузовых вагонов холдинга ОАО "РЖД"
Завершение процесса отделения пассажирского бизнеса от инфраструктуры и грузовых перевозок	Создание дочерней Федеральной пассажирской компании; создание пригородных пассажирских компаний	ОАО "ФПК" занимает первое место в Европе по пассажирообороту в дальнем следовании и по величине парка пассажирских вагонов. В 2011 г. перевезено пассажиров 112,5 млн чел., пассажирооборот - 111,4 млрд пасс.-км, вагонный парк - 23,7 тыс. вагонов
Завершение выделения из ОАО "РЖД" неосновных видов деятельности	Развитие конкурентного рынка с притоком частных инвестиций, квалифицированными партнерами	Часть непрофильных бизнесов выведены из состава холдинга, передача функций на аутсорсинг; проданы вагоноремонтные депо; созданы совместные предприятия, концепция "сетевых контрактов", определяющего обязательства сторон с целью обеспечения гарантий по транспортному обслуживанию экономики и населения на основе прогнозов социально-экономического развития. Индикаторы: объем гарантированного грузооборота, пассажирооборота, повышение уровня безопасности, длина сети железных дорог (эксплуатационная) и т.д.
Упорядочение взаимоотношений государства с ОАО "РЖД" как собственником инфраструктуры	Форма договора, определяющего требования к ж.-д. инфраструктуре общего пользования, ее техническому состоянию и охвату территории страны, приоритетам развития	
Публичное размещение 20-25% акций ОАО "РЖД" на бирже	Системное решение по привлечению частных инвестиций и созданию стимулов для роста эффективности ж.-д. отрасли	Первичное размещение акций (ПРО) планируется не ранее 2015-2016 гг. на Лондонской фондовой бирже (продажа депозитарных расписок)
Активное изменение системы формирования грузовых тарифов	Право ОАО "РЖД" гибко регулировать тарифы в пределах определенного коридора	Разработанная Целевая модель рынка грузовых ж.-д. перевозок на период до 2015 г. определяет направления совершенствования тарифной системы, нормативной правовой базы деятельности железнодорожного транспорта
Создание правильных стимулов для повышения эффективности ОАО "РЖД"	Уход от методов регулирования деятельности, ориентированных на затратный подход	
Принятие системы мер по развитию ж.-д. промышленности	Обеспечение условий (в том числе в некоторых сферах с привлечением иностранных технологий) для массового производства новых тепловозов и электровозов, экономичных пригородных поездов, двухэтажных пассажирских вагонов, грузовых вагонов нового поколения	Спрос на подобную продукцию российского производства сформирован не только на отечественном рынке, но и на рынках СНГ, Индии, Ирана. Например, в 2010 г. производство грузовых вагонов составило 49,9 тыс. ед.
Улучшение условий для частного бизнеса в сферах с отсутствием системных рисков	Возможности участия частного бизнеса в более простых сферах деятельности (технологически, организационно-институционально)	Масштабный нерегулируемый государством сегмент ж.-д. транспорта необщего пользования, промышленного ж.-д. транспорта
Строительство новых ж.-д. линий, создание сети высокоскоростных выделенных магистралей	Принципы государственно-частного партнерства	Работа линий скоростного движения - поезда "Сапсан" и "Аллегро"; разработка проектов магистралей, способных обеспечить безопасное движение поездов со скоростью 350-400 км/ч

результаты фактической реализации по состоянию на 2011 г.

Фактические результаты реформы свидетельствуют о неполном выполнении заявленных десяти направлений прагматичной реформы, однако обоснованное продление сроков реформы предполагает ее логическое завершение в соответствии с определенными принципами. Также стоит отметить, что реформа главным образом ориентирована на развитие сферы оперирования вагонными парками, в рамках чего были достигнуты значительные результаты<sup>12</sup>. Однако проблемными сферами деятельности железнодорожного транспорта остаются инфраструктура и локомотивное хозяйство<sup>13</sup>. Решить необходимо вопросы, касающиеся допуска частного капитала в инфраструктуру, целесообразности развития конкуренции в сфере локомотивного хозяйства, инфраструктурной составляющей железнодорожных тарифов. Существуют модели конкуренции, которые направлены на создание механизмов, поддерживающих инвестиции в сфере инфраструктуры и локомотивной тяги, - европейская модель, североамериканская, смешанная. Сложным является вопрос о развитии рынка локомотивной тяги, зарубежная практика которого свидетельствует о неэффективности отделения услуг локомотивной тяги от основной деятельности перевозчика<sup>14</sup>.

С другой стороны, единое транспортное пространство (в рамках Единого экономического пространства) предполагает создание сегментов железнодорожных перевозок, которые функционируют на условиях конкурентной борьбы, посредством недискриминационного доступа перевозчиков на рынок<sup>15</sup>.

Рассматривая перспективы развития железнодорожного транспорта, следует отметить точку зрения, которой придерживается ряд специалистов, в том числе заместитель руководителя ФАС А.Н. Голомолзин, согласно которой эффективным решением проблем функционирования рынка железнодорожных перевозок является создание органа с целью такой организации перевозок, посредством которой было бы возможно достигнуть значительного эффекта для всех участников рынка. При этом данный орган должен быть представлен регуляторами, владельцами инфраструктуры, перевозчиками, операторами, грузовладельцами и являться площадкой на принципах сорегулирования, на которой происходит организация хозяйственных взаимоотношений и

взаимодействия между участниками рынка, а также формирование договорных отношений<sup>16</sup>.

В целом, можно сделать вывод, что особенности управления железнодорожным транспортом РФ, определенные целевые ориентиры развития, возможности реализации перспективных направлений и решения проблемных вопросов отрасли представляют собой комплекс методов и принципов текущего функционирования и дальнейшего развития, которые способствуют достижению более высоких конечных результатов.

Очевидно, что развитие транспортной системы следует рассматривать в качестве ключевого условия текущего и перспективного развития страны, способствуя повышению уровня эффективности практически всех аспектов социальной и экономической сфер, в том числе в отношении внешнеэкономической и внешнеполитической ориентации государства. Особое значение развития железнодорожного транспорта как во внутри-, так и во внешнеполитическом курсе государств подтверждается и глобальными тенденциями, которые свидетельствуют о достаточно активной разработке экономических и политических инициатив, направленных на пропаганду железнодорожного транспорта, необходимости увеличения его удельного веса на рынке транспортных услуг, в том числе ввиду присущего ему уровня экологичности и энергетической эффективности<sup>17</sup>.

Безусловно, ярким примером, подтверждающим ключевую роль транспортных коммуникаций и, в частности, железнодорожного транспорта во внутри- и внешнеполитическом курсах зарубежных государств, является Южная Корея, так как правительство страны акцентирует особое внимание на развитии железнодорожной инфраструктуры. Так, в 2013 г. было официально объявлено о намерении провести последовательную реформу национального железнодорожного оператора (Korail), в том числе основываясь и на опыте реализации стратегических инициатив в автомобильной и судостроительной отраслях.

Реформирование железнодорожного оператора Южной Кореи будет происходить на протяжении 2013-2017 гг. и, прежде всего, ориентироваться на создание отраслевых подразделений в рамках группы, т.е. холдинговой структуры<sup>18</sup>. Сферами деятельности создаваемых подразделений будут являться грузовые перевозки, ремонт, обеспечение должного состояния подвижного состава<sup>19</sup>. Кроме того, в планах Министерства земли,

инфраструктуры и транспорта Республики Кореи, которое инициирует реформирование, находится создание дочерних предприятий национального оператора, которые будут обслуживать специальные экспрессы КТХ, эксплуатируемые на линиях Honam и Suseo, относящихся к классу высокоскоростных, и завершение строительства которых ожидается в 2015 г. Намерения о реализации данных стратегических инициатив были негативно восприняты профсоюзом Kogail, полагающим, что реформирование может привести к приватизации компании, так как планируется, что в собственности национального оператора будет находиться 30 % акций, а оставшиеся - у крупных государственных предприятий. Однако реформирование Kogail характеризуется объективной необходимостью в связи с убыточной деятельностью компании как национального оператора (ежегодные убытки около 482 млрд долл.), а также в связи с ожидаемой в результате реализации данных инициатив экономией в размере более 569 млрд долл. в год<sup>20</sup>.

Также к числу целевых ориентиров стратегического характера относительно железнодорожной отрасли Южной Кореи можно отнести меры по подготовке кадров для работы в отрасли. Так, в стране разрабатывается общий вектор образовательной программы, нацеленной на обучение высококвалифицированных профессионалов в сфере железнодорожного транспорта. Кроме того, в стране активно разрабатываются и внедряются технологии в области высокоскоростного железнодорожного сообщения, проектирования и строительства железнодорожных путей и различных сооружений, электрификации магистралей, а также в области контроля и коммуникационных систем<sup>21</sup>.

Исходя из мировых тенденций, можно сделать вывод, что на современном этапе железнодорожный транспорт, представляя собой сложную экономическую систему, в целях эффективного функционирования и динамичного развития подвержен управляющему, руководящему, организующему и прочим воздействиям, при этом со стороны не только государственных институтов, но и институтов гражданского общества.

<sup>1</sup> Менеджмент на транспорте : учеб. пособие для студентов вузов / Н.Н. Громов [и др.]. 4-е изд., стер. М., 2008.

<sup>2</sup> Решетников В.И. О мероприятиях по реформированию железнодорожного транспорта // Материалы выступления на II железнодорожном съезде 19 нояб. 2011 г. URL: <http://railway-congress.ru/ru/results/presentations>.

<sup>3</sup> Менеджмент на транспорте.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Стратегия развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р. URL: [http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT\\_ID=13009](http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=13009).

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Менеджмент на транспорте.

<sup>8</sup> Евлаев А.Н. Взаимодействие бизнеса и государства в современной России: на примере железнодорожной отрасли : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2010.

<sup>9</sup> Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов. М., 2010.

<sup>10</sup> Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте: постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001г. № 384 : [ред. от 22 июля 2009 г.]. URL: [http://doc.rzd.ru/doc/public/ru?STRUCTURE\\_ID=704&layer\\_id=5104&refererLayerId=5103&id=3996#5416](http://doc.rzd.ru/doc/public/ru?STRUCTURE_ID=704&layer_id=5104&refererLayerId=5103&id=3996#5416).

<sup>11</sup> Якунин В.И. Десять шагов к эффективности // Эксперт. 2009. № 33 (670). С. 36-40.

<sup>12</sup> Голомолзин А.Н. Весь позитив от реформы - благодаря конкуренции : [интервью с заместителем руководителя Федеральной антимонопольной службы А.Н. Голомолзиным / записал А.И. Гурьев] // РЖД Партнер. 2012. № 9. С. 32-36.

<sup>13</sup> Хусаинов Ф.И. Реформа железнодорожного транспорта России: итоги и задачи // Транспорт Российской Федерации. 2011. № 5. С. 20-24.

<sup>14</sup> Якунин В.И. Указ. соч.

<sup>15</sup> Хусаинов Ф.И. Демонопользация железнодорожного транспорта и развитие системы операторских компаний : монография. Саратов, 2009.

<sup>16</sup> Голомолзин А.Н. Нам необходимо развивать все формы конкуренции : [интервью с заместителем руководителя Федеральной антимонопольной службы РФ А.Н. Голомолзиным / записал А. И. Гурьев] // РЖД Партнер. 2007. № 21 (121). С. 18-21.

<sup>17</sup> Развитие мировой железнодорожной системы / ОАО "Российские железные дороги". Центр научно-технической информации и библиотек. М., 2013.

<sup>18</sup> Власти Южной Кореи планируют реструктурировать национальную железнодорожную компанию Kogail / Агентство транспортных новостей. URL: <http://alltransnews.ru/news/detail.php?ID=18100>.

<sup>19</sup> Южная Корея в роли будущего мирового железнодорожного центра / InterRail. URL: <http://www.tses.ru/news-blog/item/213-south-korea-global-railways-center-2013>.

<sup>20</sup> Власти Южной Кореи планируют реструктурировать национальную железнодорожную компанию Kogail.

<sup>21</sup> В развитии железнодорожной отрасли очень важное место занимает подготовка кадров и развитие технологий / Центральнаяазиатская новостная служба. URL: <http://www.ca-news.org/news:1083069>.