

6.1. 1107017

03.07.98

+

ПЕРЕЧЕНЬ МЕР ПО РЕФОРМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

1. СОЗДАНИЕ НОВОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ, РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ОТРАСЛИ

1.1. Преобразование МПС России:

2001-2002 гг. - в Государственную компанию "Российские железные дороги" (ГК РЖД)

2002-2004 гг. - в Российское акционерное общество "Российские железные дороги" (РАО РЖД)

2005-2006 гг. - после решения вопроса о контроле за составлением графиков движения поездов и диспетчеризации - возможная ликвидация ГК РЖД\РАО РЖД, либо максимальное сужение их функций (в случае преобразования российских железных дорог в абсолютно самостоятельные корпоративные предприятия)

Постепенная передача функций МПС России Министерству транспорта, Федеральной службе России по регулированию естественных монополий на транспорте.

Основные функции ГК РЖД\РАО РЖД:

- хозяйственные (организация управления перевозочным процессом - диспетчеризация, составление и координация выполнения графиков движения поездов, управление имуществом)
- коммерческие (проведение скоординированной финансово-экономической политики, гибкой тарифной политики, маркетинг)
- реализация технической политики (разработка стандартов, нормативно-технических документов, регламентирующих деятельность железных дорог)
- проведение кадровой политики на контрактной основе, политики занятости
- представительские (взаимодействие с органами государственной власти и управления, представление железных дорог за рубежом)
- проведение реформы железных дорог

1.2. Реформа железных дорог

2000 г. - разработка концепции реформирования железной дороги (цель - преобразование железной дороги как звена конвейера перевозочного процесса в самостоятельное предприятие).

Четкое разграничение прав, функций, ответственности между железными дорогами, МПС России, грузовыми и пассажирскими компаниями. Форма собственности - государственная.

Разработка финансово-экономического механизма деятельности железной дороги. Переход на бюджетную систему.

Определение статуса железной дороги - либо как чисто инфраструктурная компания (основная задача - обеспечение нормального функционирования пути, постоянных объектов и устройств), либо как смешанная, что более предпочтительно (и как инфраструктурная, и как перевозчик - владелец подвижным составом - локомотивами и вагонами).

2000 - 2002 гг. - переход от государственной формы собственности к акционерной. Создание четкого механизма взаимодействия железных дорог между собой, как по финансово-экономическим вопросам, так и технико-технологическим. Организация государственного регулирования деятельности железных дорог.

Установление формы контроля за использованием путей и режима оплаты. Создание механизма доступа к пути одной железной дороги к путям другой. Реформа ценообразования, тарифов, финансовых взаимоотношений. Правовое обеспечение реформы.

2003-2005 гг. - Преобразование железной дороги из звена конвейера перевозочного процесса в самостоятельное предприятие (железнодорожную компанию).

1.3. Реформа структуры и организации грузовых перевозок

2000 г. - Научно-методическое обеспечение создания независимых грузовых компаний. Определение технологии работы компаний, системы их взаимоотношений с грузовладельцами, железными дорогами и МПС.

Определение технологии организации перевозок в условиях разделения общего парка вагонов МПС между грузовыми компаниями и другими перевозчиками. Разработка новой организации вагонопотоков и графиков движения. Правовые вопросы взаимоотношений между грузовыми компаниями и другими субъектами рынка транспортных услуг. Разделение подвижного состава между государственными компаниями и железными дорогами, распределение иных фондов между ними.

Создание грузовых компаний, располагающих собственным вагонным парком или арендующих у железных дорог.

Формирование команды управленцев с необходимыми полномочиями.

Форма собственности - государственная.

2001 г. - акционирование

1.4. Реформа структуры и организации управления пассажирскими перевозками.

1999 г. - научно-методическая подготовка к созданию пассажирских компаний в дальнем следовании и пригородном

сообщении. Техничко-экономическое обоснование. Разработка финансово-экономического механизма их деятельности. Определение механизма взаимоотношений (включая систему расчетов) пассажирских компаний с железными дорогами. Создание пассажирских компаний как дочерних предприятий железных дорог.

2000 - 2001 гг. Выделение пассажирских компаний из структуры МПС.

2002 г. - Акционирование

2. РЕФОРМА ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

2.1. Разработка новой модели грузовых тарифов, имея в виду разделение тарифа на инфраструктурную составляющую и плату за пользование подвижным составом. - 1999 г.

2.2. Разработка модели контрактных тарифов на перевозки грузов (конкретных грузов, основанных не на среднесетевых издержках). - 2000 г.

2.3. Разработка экономически обоснованных пассажирских тарифов в дальнем следовании. - 1999 г.

2.4. Разработка методики определения доли грузовых тарифов, направляемых на финансирование пассажирских перевозок. - 1999 г.

2.5. Разработка системы формирования тарифов на пригородные пассажирские перевозки. - 1999 г.

3. ОБСЛУЖИВАЮЩИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА ОТРАСЛИ

3.1. Акционирование предприятий по ремонту подвижного состава и производству запасных частей для железнодорожного транспорта.

2000 г. - завершение первого этапа (эшелона).

2002 г. - завершение второго этапа

3.2. Акционирование общестроительных подрядных организаций (кроме специализированных), и иных предприятий и объектов непрофильной сферы.

2000 г. - завершение первого этапа (эшелона).

2002 г. - завершение второго этапа

3.3. Передача жилого фонда и объектов коммунального хозяйства

Handwritten notes in Russian:
 + в плане 0-25-1010-1010
 с (1010-1010)
 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 90, 95, 100

Handwritten signature: *В. Мосту*

Проблемы реформы МПС.

1. Базовым условием реформ в на железнодорожном транспорте должно быть осуществлением их в рамках самой МПС. Иначе будет размыта ответственность за безопасность движения. Хотя все связанные с таким вариантом издержки понятны.

(Хотя это вовсе не означает обязательности сохранения МПС как министерства. Вопрос о министерстве и РАО может быть обсужден отдельно. Хотя на данном этапе принципиальной разницы здесь нет).

2. Принципиально важно разделение монопольного и конкурентного секторов. Прежде всего речь идет о создании грузовых и пассажирских компаний, а также компаний пригородных перевозок. Здесь возможны два варианта действий.

- создание независимых частных компаний в конкурентном секторе,
- выделение компаний, осуществляющих конкурентные услуги, но организационно привязанных к МПС.

Концепция предусматривает второй путь. Он возможен, однако в нем имеется несколько развилки.

3. Грузовые компании.

Правовая форма компаний МПС настаивает, что это должны быть государственные унитарные предприятия, выделяемые из железных дорог с преобразованием их в государственные АО в неопределенной перспективе. Это вряд ли целесообразно. Вполне достаточно, если это будут АО - как компромисс со 100%-ым государственным участием. С дальнейшим пакеты акций этих АО должны продаваться.

Количество компаний. В Концепции говорится о 5-7 грузовых. Возможно, этого достаточно. Но сроки создания компаний должны быть, разумеется, придвинуты к 1999 году. Наша идея состояла в том, чтобы такие компании создавались в первую очередь там, где существуют устойчивые массовые перевозки грузов (нефть, уголь) - однако с правом заниматься любыми видами перевозок, конкурируя друг с другом и с железными дороги как государственными унитарными предприятиями в системе МПС.

Тем самым предполагается, что услуги грузовых компаний могут осуществлять и железные дороги, конкурируя с компаниями. Это теоретически возможно, однако вызывает сомнение справедливость подобной конкуренции. (Хотя у этой схемы есть и свои преимущества).

Наконец, под видом грузовых компаний МПС склонен выдвигать разного рода мелкие (некоторые средние) компании, оказывающие посреднические и экспедиторские услуги и в такой роли решающие задачи разворовывания денег МПС.

Грузовыми компаниями в том смысле, как это обозначено здесь, не могут быть и уже созданные рефрижераторная и контейнерная компании. Это - фактически монополисты по оказанию соответствующих услуг.

Вывод. Можно настаивать на создании в 1999 году 3-5 грузовых компаний в форме акционерных обществ (хотя это и противоречит концепции, где это ГУПы).

4. Открытым остается вопрос о принадлежности вагонов и локомотивов.

МПС настаивает на отнесении локомотивов к естественно-монопольному виду деятельности. (Оценить я это пока не могу).

Вагонное хозяйство может быть:

- или продано компаниям;
- или арендоваться у железных дорог,
- или может быть создана единая компания, сдающая вагоны в аренду или осуществляющая лизинг.

Возможно, последнее предпочтительнее, поскольку в таком случае проще осуществлять маневрирование вагонным парком (оптимизацию графика подачи вагонов). Разумеется, здесь целесообразно провести разграничение между вагонами, предназначенными для массовых перевозок (для них оптимизация неважна) и вагоны (и, соответственно, перевозки) универсального («мелкопартионного») характера.

4 { 5. Пригородные компании. Здесь важно отказаться от необходимости согласовывать тарифы с региональными властями. Это решение было принято Правительством весной 1996 года в связи с предвыборной кампанией. Участие региональных властей в установлении тарифов должно осуществляться в той мере, в какой они готовы субсидировать тарифы.

6. Введение прозрачных процедур субсидирования пассажирских тарифов. Разработка графика отказа от субсидирования. (Или, возможно, сохранения субсидирования только плацкартных перевозок? Или субсидирования плацкартных за счет СВ? Это все надо считать).

f { 7. Приватизация социальной сферы и вспомогательных объектов. Это может идти более энергично, чем записано в программе. Однако очень важно четко рассчитать бюджетный эффект и рассматривать его в качестве цели этой реформы.

8. Важным является и разграничение функций госуправления и хозяйственной деятельности. В принципе здесь также возможны 2 варианта:

- организационное разведение их в едином МПС (или РАО, хотя в МПС понятнее) без хозяйственного и институционального обособления;
- полное разведение двух типов деятельности.

С точки зрения отмеченного выше критерия (ответственность МПС) первый вариант выглядит более реалистичным. Тем более, что фактически он будет означать первый, и наиболее важный шаг к дальнейшему полному обособлению функций. Для начала же здесь проводится работа по фактическому разграничению функций, а персонал привыкает к новому типу отношений (партнерства и здорового институционального конфликта). Такой тип трансформации был характерен, насколько я понимаю, при приватизации железнодорожного транспорта в Великобритании.

9. И, к слову.

МПС создало Департамент реформы ж.д. транспорта во главе со ставленником Б.Немцова Чичаговым (вообще вполне толковый человек). Первоначально численность Департамента предполагалась 165 человек, затем - 200. С соответствующей просьбой о расширении штатов Министерства Н.Аксененко уже несколько раз обращался в Правительство (Е.Г.Ясин и я всякий раз пишем о своих возражениях). На днях также подписан приказ о создании нового НИИ в системе МПС по изучению вопросов проведения структурных реформ с размещением его на Варварке.