

ПОСЛІДОВНІСТЬ ТА ЕТАПНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті розглянуто три основні етапи реформування залізничного транспорту України. Вважається, що така організаційно-правова форма, як акціонерна компанія, на відміну від холдингової та моделі розділення, має організаційну структуру, що потребує значно менше змін у ході реформування існуючої структури управління та забезпечує послідовний перехід між ними.

Ключові слова: реформування, залізничний транспорт, організаційно-правова форма

В статье рассмотрены три основные этапа реформирования железнодорожного транспорта Украины. Считается, что такая организационно-правовая форма, как акционерная компания, в отличие от холдинговой компании и модели разделения, имеет такую организационную структуру, которая требует значительно меньше изменений в ходе реформирования существующей структуры управления и обеспечивает последовательный переход между ними.

Ключевые слова: реформирование, железнодорожный транспорт, организационно-правовая форма

The article describes the three main stages reformation of the railway transport in Ukraine. The author came to the conclusion that joint-stock company most effectively variant of reformation.

Keywords: reforming, railway transportation, the organizational-legal form

Реформування залізничного транспорту будь-якої країни відбувається протягом кількох років, послідовно та поетапно. Послідовність процесу реформування необхідна для забезпечення стійкої, стабільної, безперебійної роботи залізничного транспорту та можливості контролю й корегування запропонованих дій на основі аналізу проміжних результатів.

Аналіз структурних реформ, що відбулися та відбуваються у країнах Європи та колишнього СРСР, вказує на загальну закономірність процесів реформування, незважаючи на різноманітність підходів до їх виконання. Закономірність ця зумовлена необхідністю досягнення кількох головних цілей, які повинні реалізовуватися в певній послідовності. Таких цілей три:

1. Корпоратизація, яка має на меті розподіл функцій державного і господарського управління, формування необхідної законодавчої і нормативної бази, інвентаризацію майна залізничного транспорту, визначення непрофільних активів, встановлення економічно обґрунтованих тарифів на перевезення вантажів і пасажирів у дальньому сполученні, роздільний облік і формування фінансової й бухгалтерської звітності за видами діяльності (окремо за вантажними перевезеннями, пасажирськими перевезеннями в дальньому та приміському сполу-

ченні, з надання послуг інфраструктури, ремонту рухомого складу й ін.), остаточне визначення організаційно-правової форми компанії та зміну державного власника майна на приватних.

2. Реструктуризація, основна мета якої зміна структури підприємства, створення нових юридичних осіб або нової організаційно-правової форми діяльності, часткова ліквідація збитковості пасажирських перевезень за рахунок спеціальних заходів.

3. Розвиток конкурентного ринку перевезень, основна мета якої утворення монопольного та конкурентного середовища, залучення сторонніх інвестицій для оновлення основних фондів, повна ліквідація збитковості пасажирських перевезень за рахунок спеціальних заходів щодо підвищення їх ефективності.

Відповідно до таких цілей будується класична модель структурної реформи. При цьому кожній цілі відповідає певний етап корпоративної реструктуризації. Кількість етапів та розподіл завдань за етапами може коливатися залежно від:

- національних інтересів і особливостей країни;
- швидкості проведення реформ на залізничному транспорті;

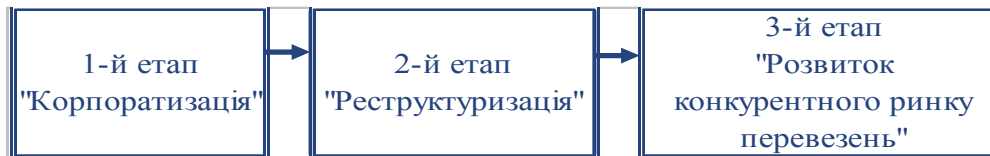


Рис. 1. Етапність структурної реформи

- міри розвитку залізничного транспорту, його питомої ваги на ринку транспортних послуг та можливості її підвищення;

- ступеня зносу основних фондів та наявності необхідних обсягів інвестицій для їх оновлення;

- обсягів та рентабельності перевезень.

Деякі країни приватизацію власності державних компаній, яка відбувається, як правило, на третьому етапі, прискорюють чи навпаки гальмують.

В Україні пропонується провести структурну реформу за три етапи (рис. 1 – 5).

До початку структурної реформи, необхідно виконати низку підготовчих заходів, без яких неможливо розпочати перший етап реформування. До цих робіт слід віднести:

- аналіз моделей реформування залізничного транспорту розвинених країн Європи;

- аналіз досвіду реформування суб'єктів природних монополій в Україні;

- визначення функцій державного управління та господарських функцій, пропозиції щодо їх розмежування;

- уточнення функцій єдиного суб'єкта господарювання на залізничному транспорті, компаній-операторів та компанії інфраструктури;

- розробку попередніх варіантів перспективних структур управління залізничним транспортом України;

- обґрунтування та визначення оптимальної організаційно-правової форми суб'єкта господарювання;

- розробку етапів реалізації структурної реформи;

- розробку концепції структурної реформи на залізничному транспорті;

- розробку програми структурної реформи на залізничному транспорті.

Вказані вище роботи Укрзалізницею вже проведені, тому одразу можна переходити до наступних етапів реформування.

I етап має на меті:

- 1) остаточний поділ функцій господарського і державного галузевого управління;

- 2) удосконалення законодавства, що регулює діяльність залізничного транспорту;

- 3) зміну державного власника майна на приватних з одночасним визначенням організаційно-правової форми компанії (визначено у Концепції 2006 року);

- 4) ліквідацію пільгових тарифів на вантажні перевезення;

II етап має на меті:

- 1) реформування структури управління залізницями, створення нових юридичних осіб або нової організаційно-правової форми діяльності;

- 2) утворення монопольного та конкурентного середовища;

- 3) внесення змін у виробничо-господарську діяльність залізниць;

- 4) планомірне впровадження економічно обґрунтованих тарифів;

- 5) корегування методик регулювання тарифів на доступ до тієї частини інфраструктури, що віднесена до природної монополії;

- 6) ліквідація збитковості пасажирських перевезень за рахунок спеціальних заходів;

- 7) реорганізація системи управління ДАК «УЗ», перехід від регіонального принципу управління до функціонального.

III етап має на меті:

- 1) завершення реформування залізничного транспорту та реструктуризації Укрзалізниці;

- 2) розвиток конкурентного середовища на ринку послуг залізничного транспорту, які не відносять до природних монополій;

- 3) залучення сторонніх інвестицій для оновлення основних фондів;

- 4) впровадження додаткових заходів з ліквідації збитковості пасажирських перевезень за рахунок оптимізації технологічного процесу, надання компенсацій за перевезення пільгових категорій громадян в повному обсязі та виділення субсидії з центрального і місцевих бюджетів на перевезення пасажирів у дальньому та приміському сполученні;

- 5) створення організаційних структур з управління парками вантажних вагонів;

- 6) створення ВАТ «Пасажирська компанія» для перевезення пасажирів у дальньому сполученні (як дочірнє підприємство ДАК «УЗ»);

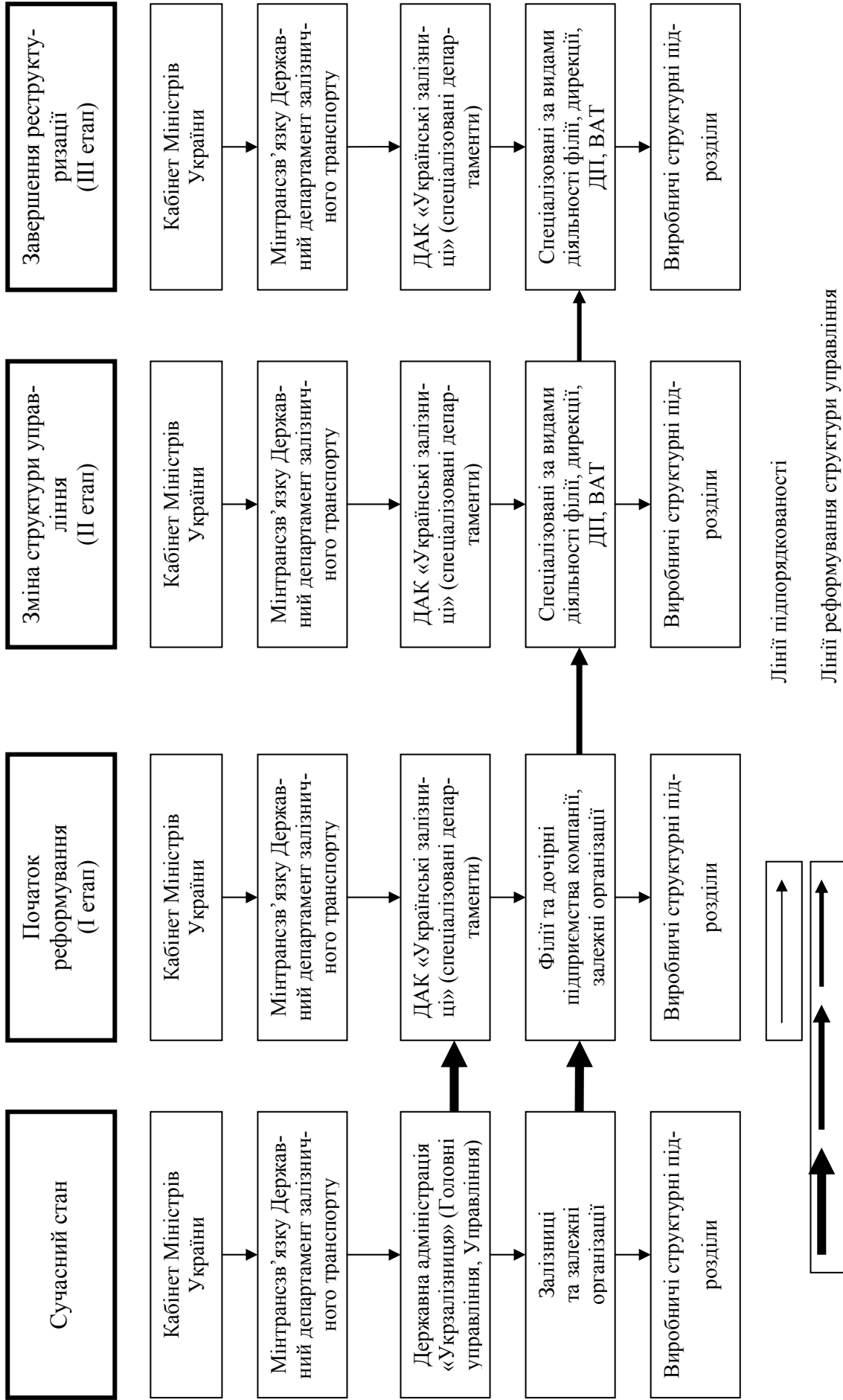


Рис. 2. Етапи реформування залізничного транспорту України

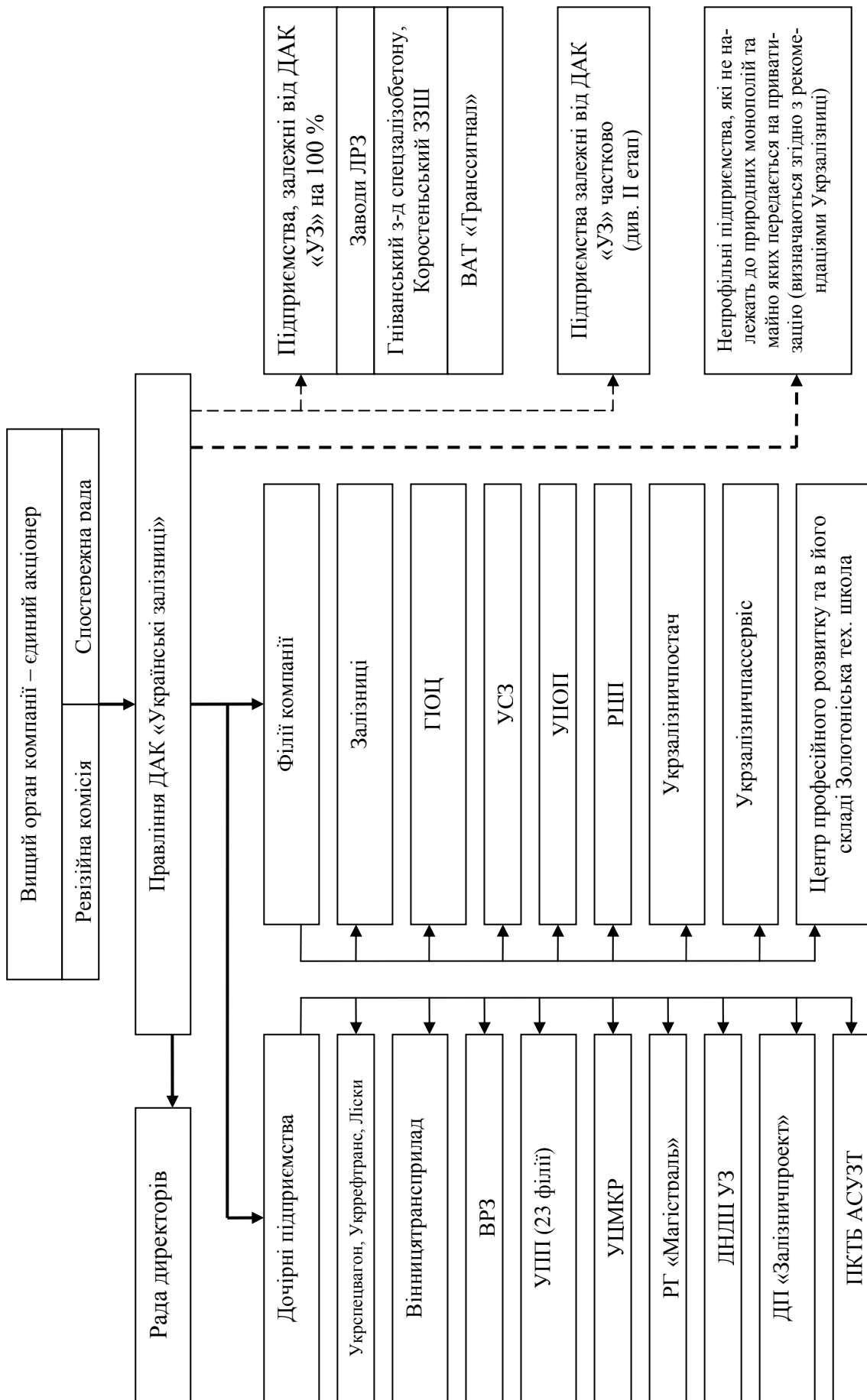


Рис. 3. Структура Державної акціонерної компанії «Українські залізниці» (I етап реформування)

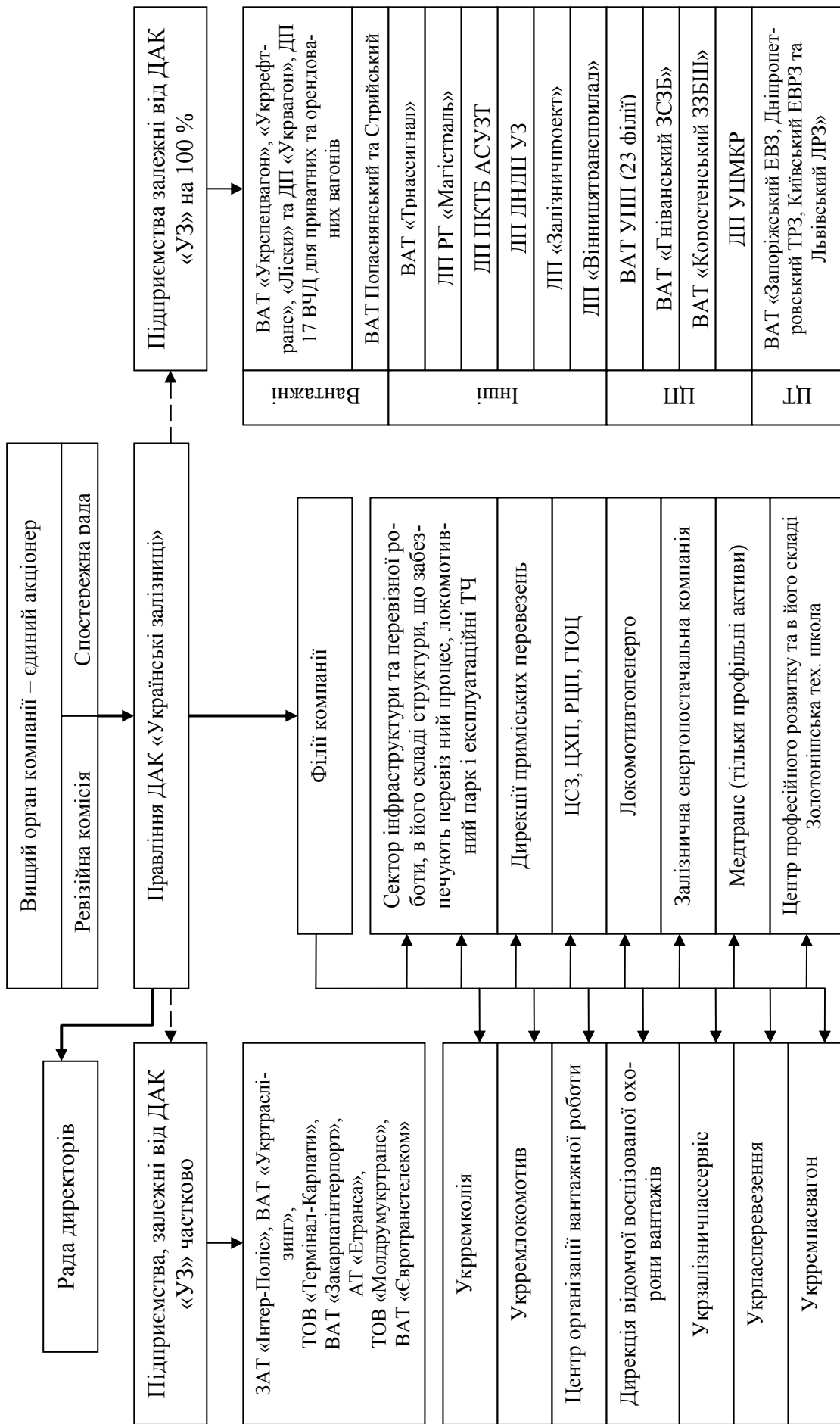


Рис. 4. Структура Державної акціонерної компанії «Українські залізниці» (II етап реформування)

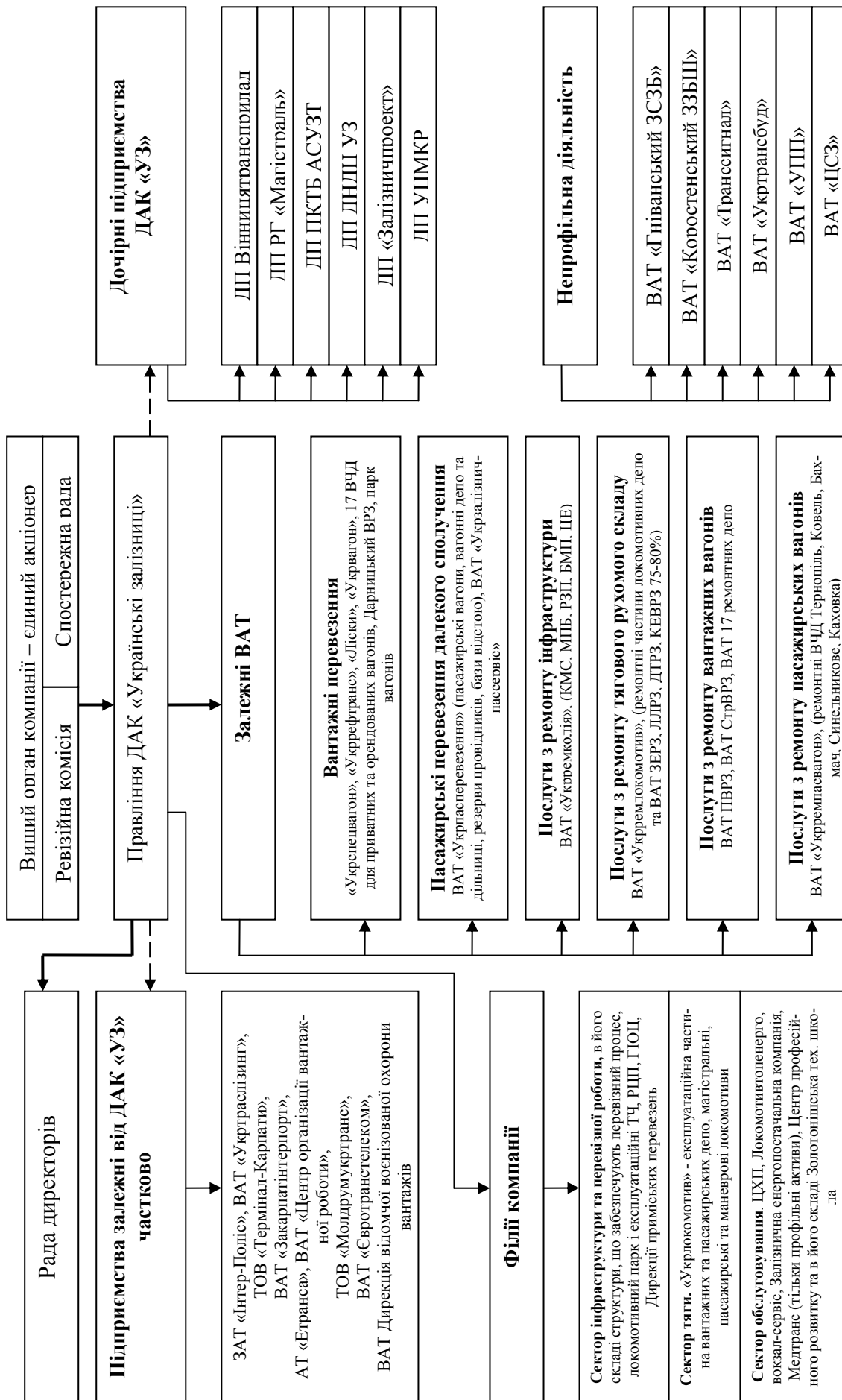


Рис. 5. Структура Державної акціонерної компанії «Українські залізниці» (III етап реформування)

7) створення пасажирських компаній (спільно ДАК «УЗ», місцеві органи влади та приватні інвестори), які забезпечать перевезення пасажирів у приміському сполученні.

Слід сказати, що термін проведення реформування залізничного транспорту 5 років (фактично 4 роки), закладений у програмі економічних реформ України на 2010-2014 роки, дуже жорсткий.

Якщо після корегування Програми реформування залізничного транспорту (затверджена в грудні 2009 року) буде запропоновано спочатку замість Укрзалізниці організувати концерн, із включенням до нього шести залізниць України, а після цього ДАК «Українські залізниці», то реструктуризація залізниць буде відбуватися за попереднім сценарієм тільки з затримкою на термін організації та тимчасового функціонування концерну. Позитивним в цьому варіанті є те, що підготовка до реєстрації ДАК «Українські залізниці» буде відбуватися паралельно з функціонуванням концерну, але загальний термін реформування збільшиться.

Вибір саме такої організаційно-правової форми власності зумовлений рядом позитивних факторів створення державного концерну на першому, перехідному етапі реформування залізничного транспорту. По-перше, це забезпечить функціонування залізничного транспорту загального користування як єдиного виробничо-технологічного комплексу. По-друге, посилиться відповідальність управління й апарата управління концерну за результати фінансово-господарської діяльності залізничного транспорту.

Завдяки вибору такої організаційно-правової форми управління підприємствами галузі зменшаться ризики, пов'язані зі зміною форми власності на державне майно при корпоратизації залізничного транспорту.

Позитивними факторами створення концерну також є:

- забезпечення правового регулювання централізованих розрахунків із залізницями іноземних держав за користування вантажними вагонами й міжнародні залізничні перевезення;

- збереження відомчих медичних і навчальних закладів зі статусом державних установ в оперативному управлінні концерну;

- створення в концерні централізованого інвестиційного фонду реалізації загальногалузових програм;

- найменший ризик соціальних наслідків.

І нарешті, для створення державного концерну необхідно внести мінімальні зміни в чинне

законодавство, зокрема, тільки в Закон України «Про залізничний транспорт». Це означає, що вже в найближчі 1,5 року можна створити господарюючий суб'єкт на базі підприємств Укрзалізниці і виконати основні вимоги для розвитку ринкових відносин у галузі – поділ функцій державного регулювання й господарського управління на залізничному транспорті.

Фахівцями Укрзалізниці й Міністерства транспорту та зв'язку України розроблений проект Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про залізничний транспорт». Цей законопроект вміщує першочергові, необхідні на сьогоднішній день заходи, що пов'язані з реалізацією першого (перехідного) етапу реформування залізничного транспорту, а також зі створенням умов для подальшої ринкової трансформації галузі:

1. Поділ функцій державного й господарського управління залізничним транспортом загального користування.

2. Приведення діяльності Укрзалізниці й залізниць у відповідність із чинним законодавством.

3. Забезпечення організаційно-технологічної єдності залізничного транспорту загального користування.

4. Розширення можливостей підприємницької діяльності на залізничному транспорті.

Прийняття цього законопроекту стане першим кроком у реформуванні галузі.

Для забезпечення керованості та стабільності функціонування залізничного транспорту потрібно правильно вибрати модель та етапність реформування залізничної галузі, структуру управління галузевими господарствами, визначити перелік непрофільних активів для передачі на приватизацію, поступово впроваджувати технологічні зміни з метою оптимізації процесів перевезення, ремонту та обслуговування рухомого складу.

Незважаючи на те що в Концепції 2006 року була визначена інтеграційна модель реструктуризації залізничної галузі, у наступних проектах Програми пропонувалося на першому етапі реформування утворити на базі залізниць України державне підприємство або концерн, що затримувало процес перебудови галузі.

На вибір оптимальної моделі реформування залізничного транспорту та відповідної організаційно-правової форми суб'єкта господарювання впливає ряд чинників:

- збереження залізничного транспорту як єдиного виробничо-технічного комплексу та акціонування усіх структур разом;

- збереження державного регулювання та контролю за діяльністю залізничного транспорту;
- збереження стабільності роботи та безпечного функціонування залізничного транспорту;
- збереження соціального захисту працівників залізничного транспорту;
- збереження традицій функціонування залізничного транспорту;
- економічні аспекти структурної реформи;
- питома вага залізничного транспорту в загальних обсягах транспортних перевезень;
- ступінь розвитку ринкових умов;
- швидкість впровадження структурної реформи.

Для України дуже важливим є врахування перших п'яти чинників, що дозволить залізничному транспорту поступово та надійно інтегрувати у єдину європейську та світову транспортні системи, виключивши можливість негативних наслідків структурної реформи. Цим умовам відповідає організаційно-правова форма – акціонерна компанія. Водночас впровадження радикальних моделей побудови залізничної галузі – холдингової або розділення – може негативно вплинути на економічні показники Укрзалізниці та призвести до збоїв у транспортному процесі.

Акціонерна компанія, на відміну від холдингової та моделі розділення, має організаційну структуру, що потребує значно менше змін у ході реформування існуючої структури управління та забезпечує послідовний перехід між ними. Існуючі залізниці та деякі підприємства при цьому втрачають частину своєї самостійності і стають філіями компанії. Одночасно зростає роль єдиного суб'єкта господарювання, яким стає державна акціонерна компанія. Більша централізація функцій ставить залізниці у рівні умови та запобігає їх нерівномірному розвитку. За цим варіантом реформування залізничного транспорту реструктуризацію проводять більшість країн Європи.

На основі викладеного можна зробити висновки, що для Укрзалізниці на першому етапі реформування доцільно утворити державну акціонерну компанію, що супроводжується більшою централізацією функцій. Це означає, що замість Укрзалізниці як органу управління, до складу якої увійдуть шість залізниць, спеціалізовані підприємства та вагоноремонтні заводи, підприємства з управління перевезеннями та експедирування транзитних вантажів, матеріа-

льно-технічного забезпечення, центр розрахунків, НДЦ, ПКТБ, проектно-вишукувальні інститути, навчальні та медичні заклади й редакція, слід створити і зареєструвати єдиний суб'єкт господарювання, до якого увійдуть перелічені вище підприємства та інші структури без права утворення юридичної особи. Частина структур (непрофільних активів), діяльність яких не пов'язана з процесом перевезень, спочатку буде виділена у окремі юридичні особи та приватизована.

Передбачається, що місцеві органи влади (зокрема, облдержадміністрації) стануть акціонерами компаній-операторів з перевезення пасажирів у приміському сполученні. Але вони будуть вкладати кошти у розвиток залізничного транспорту тільки у своєму регіоні, а не по всій країні. Тому ДАК «УЗ» має розробити економічні механізми реального обліку доходів і витрат окремих операторських компаній – дочірніх підприємств на попередніх етапах структурної реформи.

Приватних інвесторів приваблюватиме інвестування в самостійні структурні підрозділи та операторські компанії, які стануть юридичними особами на різних етапах реформування. Цей процес пов'язаний з частковою приватизацією майна ДАК «УЗ» та організацією нових юридичних осіб.

Після кількох років сталої роботи структурних підрозділів державної акціонерної компанії як компаній-операторів та отримання позитивних показників на третьому етапі структурної реформи (початок часткової приватизації) можна буде надати деяким з них статус юридичної особи (рис. 5).

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Корнієнко, В. В. Особливості структурної реформи залізничного транспорту України [Текст] / В. В. Корнієнко, В. В. Козак, Г. М. Легенький // Залізнич. трансп. України. - 2007. - №5. - С.5-9.
2. Державна програма реформування залізничного транспорту України (Проект) [Текст]. - 2007. - С. 20-29.
3. Проект Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про залізничний транспорт».

*Надійшла до редколегії 12.03.2011.
Прийнята до друку 28.03.2011.*