



---

## **Реформа железных дорог:**

Сборник материалов по повышению  
эффективности сектора железных  
дорог

## **Глава 5:**

**Формирование структуры отрасли**

---

## 5 Формирование структуры отрасли

### 5.1 Введение

В настоящей Главе рассмотрены основные альтернативные варианты структуры железнодорожной отрасли, в том числе роли государственного и частного сектора. В Разделах 5.1-5.5 рассмотрены вопросы формирования профильных функций железной дороги — сети железнодорожной инфраструктуры и осуществления пассажирских и грузовых перевозок. Далее в Разделе 5.6 рассмотрены многие непрофильные направления деятельности, которые получили развитие в железнодорожных компаниях с течением времени. В заключение, в Разделе 5.7 представлен анализ конкретных случаев для иллюстрирования примеров и характеристик обсуждаемых структур.

Глава 5 начинается с описания обобщенной модели отрасли или традиционной железной дороги, включающей все характеристики и альтернативы, воплощенные в большинстве национальных государственных железных дорог вплоть до 1970-ых гг.: (i) железная дорога находится в полной собственности государства; (ii) она функционирует в качестве департамента при министерстве или государственной организации, административно подчиненной этому министерству; (iii) она осуществляет пассажирские и грузовые перевозки; (iv) она имеет вертикально интегрированную систему управления железнодорожной инфраструктурой и осуществлением перевозок; и (v) она осуществляет ряд видов деятельности, являющихся непрофильными для железной дороги.<sup>48</sup>

Как показывает опыт, альтернатива традиционной железной дороге может быть сформирована из трех основных конструктивных элементов:

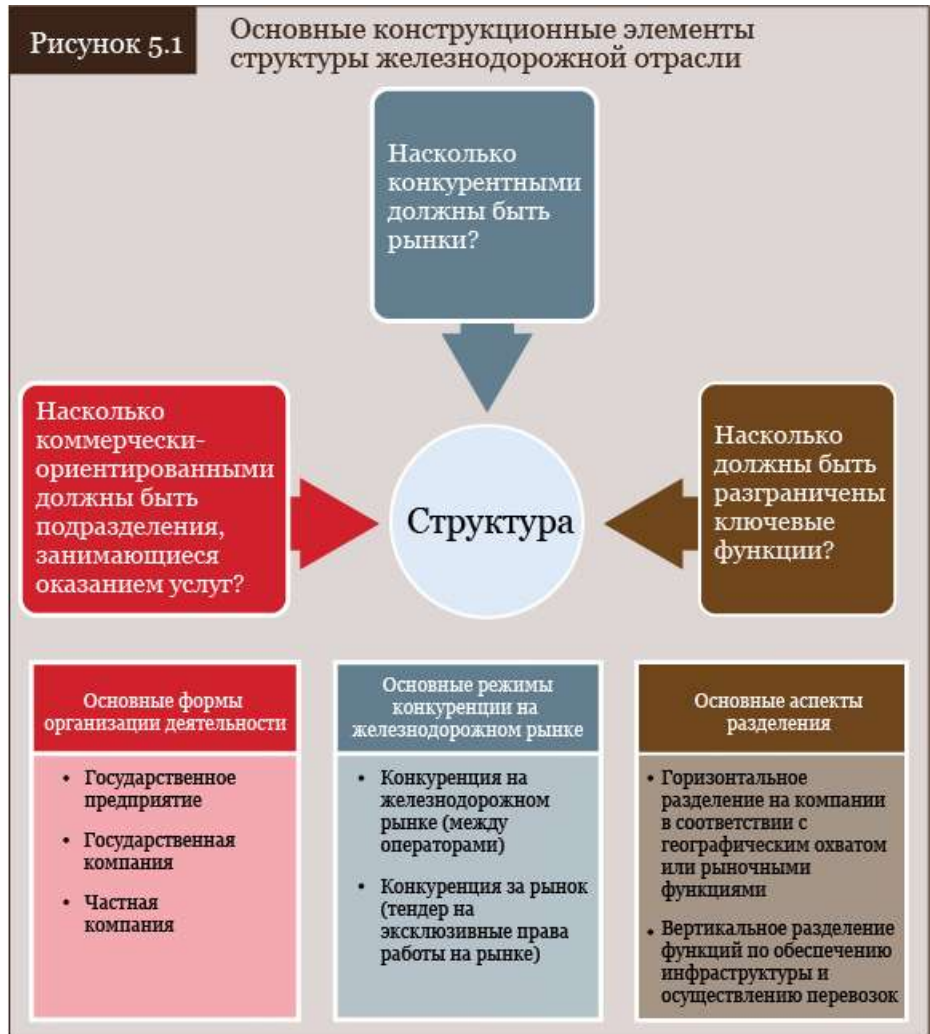
- *Организация деятельности* – в какой степени ее исполнительные подразделения должны быть сформированы по коммерческому принципу, включая вариант частной собственности или осуществление профильных функций железной дороги;
- *Рыночная конкуренция* – в какой степени услуги оказываемые услуги по железнодорожным перевозкам должны быть конкурентоспособными, например при конкуренции между различными операторами железнодорожных перевозок;

---

<sup>48</sup> Некоторые железные дороги в регионах, в которых работает Всемирный банк, до сих пор соответствуют этому описанию, в особенности, в регионе Восточной Европы и Центральной Азии (ЕЦА), Восточной Азии и странах Тихоокеанского региона (ВАТ) и странах Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК) и странах Африки к югу от Сахары большинство железных дорог в настоящее время находятся в управлении частного сектора на условиях долгосрочной концессии. Однако, крупнейшая железная дорога стран Африки к югу от Сахары, а именно железная дорога ЮАР, также в целом соответствует этому архетипу, несмотря на то, что она входит в состав еще более крупного государственного комплекса, охватывающего все виды транспорта.

- *Степень разделения* – в какой степени ее монолитная структура должна быть разукрупнена с отделением и децентрализацией некоторых ее подразделений.

На Рисунке 5.1 представлена схема этих конструкционных элементов и основные альтернативные варианты для каждой из них.



Естественно, эти три элемента являются взаимосвязанными и особенности их сочетания определяют специфику структуры отрасли. Однако, для удобства анализа, в настоящей Главе приводится отдельное описание каждой структурной единицы и возможных вариантов в ее рамках (Разделы 5.2-5.4). Далее, эти элементы объединяются для формирования структурных альтернатив, в рамках которых постепенно увеличивается доля участия частного сектора, степень конкуренции в сфере услуг железнодорожных перевозок и степень разделения, в сравнении с традиционной железной дорогой.

## 5.2 Первый структурный элемент: Организационная форма бизнеса

Большинство государственных органов, стремящихся работать в коммерческих условиях, сталкиваются с дилеммой, связанной со структурой стимулов в рамках государственного управления — неизбежной дискриминацией в пользу бюрократических целей, политических целей и общественного обслуживания, а не рыночных преимуществ, рационального использования ресурсов и коммерческой выгоды.<sup>49</sup> Железные дороги также сталкиваются с этой дилеммой. Если они функционируют в качестве и под управлением государственных департаментов и органов власти, они не имеют необходимых механизмов для конкуренции в жестких внешних условиях бизнес-среды.

Традиционные железные дороги всегда были подвержены бюрократическому давлению, что может отрицательно отразиться на их ориентации на обслуживание клиентов. К числу многочисленных сдерживающих факторов относятся: (i) отчетность с ориентацией на процесс («поставить галочку»), а не результаты; (ii) зависимость от краткосрочных процедур формирования национального бюджета, которые дестабилизируют планирование коммерческой деятельности и инвестиций в более долгосрочной перспективе; (iii) существующие в секторе государственных услуг нормы и процедуры найма, которые затрудняют коммерческую деятельность; (iv) выбор членов Совета директоров и высшего руководства по принципу политического покровительства или «старшинства», а не профессионализма; а также другие сдерживающие факторы. Существует множество примеров подобного влияния на государственных железных дорогах как в развитых, так и развивающихся странах.

Правительства многих стран проводят нечеткую линию в отношении железнодорожной отрасли. Некоторые рассматривают железные дороги в качестве проводника общественных ценностей, но, при этом, однозначно хотят, чтобы государственные железные дороги работали достаточно эффективно, для того чтобы успешно вести конкуренцию с другими видами транспорта. Существует масса примеров политического давления, которое отрицательно сказалось на конечных коммерческих результатах, когда железные дороги вынуждены выполнять директивы правительства и предоставлять льготные тарифы на перевозки стратегическим отраслям, искусственно поддерживать низкий уровень оплаты за проезд для пассажиров, продолжать осуществление перевозок на линиях, на которых пассажирский спрос едва ли способен обеспечить загрузку одного вагона, перераспределять капиталовложения в области, наиболее заметные с политической точки зрения, и избегать любых сокращений штатов, которые могут привести к дезорганизации всей отрасли.

---

<sup>49</sup> Наличие качественной бюрократической системы имеет существенное значение для государственного управления и подотчетности; также, чиновники несут непосредственную ответственность за поддержку курса политического руководства.

В сравнении с этим, в секторе пассажирских и грузовых перевозок автомобильным транспортом присутствует высокий уровень конкуренции и, как правило, преобладает частная собственность. Большинство форм политического давления являются видимыми и прозрачными, и автомобильный транспорт не выступает в качестве скрытого канала для передачи общественных выгод промышленному сектору или профсоюзам, или получения политических баллов для переизбрания.

Существуют три основные организационно-правовые формы, которые могут способствовать улучшению производственных показателей традиционной железной дороги за счет снижения бюрократических требований и политического давления: государственное предприятие, работающее в рамках специального железнодорожного законодательства или законодательства, регулирующего деятельность государственных предприятий; государственная компания, работающая в рамках законодательства, регулирующего деятельность компаний; или частная компания, работающая в рамках законодательства, регулирующего деятельность компаний. Разумеется, структура каждой отрасли может включать более одного субъекта хозяйствования (вопросы отраслевого разделения рассматриваются в Разделе 5.4). В любой стране различные юридические требования могут удовлетворяться при помощи различных способов организации формирования активов, методов бухгалтерского учета, налогообложения и перевода персонала на новые объекты. В связи с этим, выбор организационно-правовой формы является сложным, и в следующих разделах рассматриваются, главным образом, общие характеристики.

### *5.2.1 Государственное предприятие*

Государственное предприятие (ГП) учреждается при структурах, созданных в соответствии со специальным железнодорожным законодательством или общим законодательством, регулирующим деятельность ГП, и предназначенных для управления рядом государственных субъектов хозяйствования. В законодательстве устанавливаются направленность деятельности предприятия, виды хозяйственной деятельности и права, а также каналы политического влияния.

К сожалению, одного лишь создания новой организационной формы недостаточно для улучшения производственных показателей. Эта структурная единица нуждается в поддержке в виде: (i) профессионального и независимого Совета директоров; (ii) выбора на руководящие должности исходя из профессионализма кандидатов; (iii) ответственности руководства на основании краткосрочных и среднесрочных целевых показателей хозяйственной деятельности; (iv) создания структур управления хозяйственной деятельностью, ориентированных на рынок и сосредоточенных на профильных функциях; (v) большей свободы в формировании цен; (vi) использования признанных на международном уровне стандартов бухгалтерского учета и аудита хозяйственной

деятельности; (vii) и контрактных соглашений между предприятиями и правительством о предоставлении компенсации за выполнение устанавливаемых государством обязательств по оказанию государственных услуг.

Опыт показывает, что железные дороги, организованные по типу ГП, отличаются лучшими характеристиками по сравнению с ведомственными структурами, но не являются идеальным решением. Если правительство ориентировано на преследование политических целей с использованием каналов, предусмотренным базовым законодательством, и уделяет внимание дополняющим мерам, ГП может быть в большей степени приближено к коммерческой организации. Однако, если ни одно из вышеперечисленных условий не выполняется, это может негативно отразиться на такой структуре, и, по всей вероятности, выйти на уровень рентабельности не удастся.

### *5.2.2 Государственная компания*

Государственная компания (ГК) может быть создана, если государство ориентировано на отношения, основанные на строго коммерческих принципах, которые сходны с ГП, но характеризуются большей степенью жесткости. Этот вариант предусматривает использование национального законодательства, регулирующего деятельность компаний, а не железнодорожного законодательства или общего законодательства, регулирующего деятельность ГП.

Государство может создать и зарегистрировать компанию с использованием официальных учредительных документов компании, составленных в соответствии с корпоративным законодательством,<sup>50</sup> и организационно-правовой формы, апробированной частным сектором. В акционерном обществе роль Совета директоров заключается в определении и контроле направления деятельности компании и стратегии повышения рентабельности или иных способов обеспечения дохода на капитал акционеров; в некоторых юрисдикциях также учитывается позиция кредиторов и трудового коллектива.

Акционеры выбирают Совет директоров. Правовая и коммерческая независимость от правительства может быть обеспечена за счет наделения правом участия в акционерном капитале, полностью или частично, другого министерства, например, Министерства коммунального хозяйства или Министерства экономики, поскольку они заинтересованы в рентабельности хозяйственной деятельности компании и, при этом, в отличие от отраслевого министерства, не несут политической ответственности; в связи с этим, существует меньшая вероятность того, что они будут поддаваться политическому давлению или избегать непопулярных решений. В противоположность этому, отраслевое министерство, которым обычно является Министерство транспорта, может испытывать внутренние

---

<sup>50</sup> Как например, Меморандум или Устав в юрисдикциях общего права.

противоречия в отношении краткосрочных политических последствий коммерческих решений Совета директоров. Правовая и коммерческая самостоятельность требует выбора большинства членов Совета директоров на основании их профессиональных качеств и опыта работы в отрасли, а также независимости от отраслевого министерства.

Такая деятельность требует конструктивного отраслевого и корпоративного управления; корпоративное законодательство не сможет воспрепятствовать полному решению правительству осуществлять вмешательство, пользуясь своими правами акционера, укомплектовывать Совет директоров министерскими назначенцами, назначать сговорчивого директора предприятия при помощи политического патронажа или принимать минимальные стандарты отчетности. В конечном итоге, ГК, аналогично ГП, может быть лишь настолько эффективной, насколько ей это позволит государство.

Корпоративное законодательство отличается строгостью, но оно также может быть негибким. Например, позволит ли государство компании обанкротиться в периоды финансовых затруднений – объявить о банкротстве и осуществить процедуру ликвидации предприятия? Закон о несостоятельности предназначен для защиты интересов кредиторов компании. Несмотря на то, что большинство государств не возражали бы, если бы управляющая компания железной дороги распустила не оправдавший ожидания совет директоров и уволила бы руководство, от бюрократической невозмутимости не осталось бы и следа в случае ликвидации за бесценок государственного имущества, как например, земельных участков железной дороги, полос отвода или же парка пассажирских поездов, необходимого для осуществления перевозок в будущем. Решение проблемы заключается в использовании государственного имущества на условиях франшиз или концессии. Государство может передать право владения всеми активами компании защищенному от банкротства юридическому лицу, а государственная коммерческая компания, которая может обанкротиться и быть замененной, может заключить с ним договор франшизы или концессии.

Во Вставке 5.1 представлено краткое описание и сопоставление государственных предприятий и государственных компаний. Успешность реорганизации традиционной железной дороги в меньшей степени зависит от выбора между ГП или ГК и в большей степени от того, будет ли государство внедрять вышеописанные механизмы, будет ли оно в дальнейшем уважать созданные механизмы и будет ли внедрена надежная контрактная система для любой бюджетной поддержки.

<b>Вставка 5.1 Государственное предприятие в сравнении с государственной компанией</b>	
Аргументы в пользу выбора государственного предприятия (ГП)?	Аргументы в пользу выбора государственной компании (ГК)?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поскольку ГП может быть учреждено с оговоренными целями, структурой и ответственностью</li> <li>• Поскольку ГП хорошо зарекомендовали себя в других секторах национальной экономики</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поскольку ГК учреждается на более строгих условиях правовой и коммерческой самостоятельности с более коммерческими целями, структурой и ответственностью</li> <li>• Поскольку ГК действует на основании Закона о компаниях и не требует индивидуальной схемы организации</li> </ul>
Какие обстоятельства являются наиболее благоприятными?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наличие хорошо развитой национальной нормативной правовой базы и законодательства о ГП</li> <li>• Государство обладает высокой степенью способности и готовности выполнять свои обязательства и осуществлять свои права исключительно в рамках законодательства о ГП</li> <li>• ГП имеет четко закрепленные договорные механизмы для получения любой поддержки из государственного бюджета</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наличие хорошо развитого корпоративного законодательства, которое успешно применялось государственными субъектами хозяйствования</li> <li>• Государство обладает высокой степенью способности и готовности выполнять свои обязательства и осуществлять свои права <i>исключительно</i> в рамках корпоративного законодательства и в соответствии с учредительными документами компании.</li> <li>• ГК имеет четко закрепленные контрактные механизмы для получения поддержки из государственного бюджета.</li> <li>• Когда четко осознается возможность банкротства компании и существует возможность создания политически приемлемого механизма для сохранения государственного имущества.</li> </ul>
Какие обстоятельства являются наименее благоприятными?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неэффективное национальное законодательство о ГП или недостаточный опыт в области создания ГП.</li> <li>• Высокая степень политизации железной дороги и слабый потенциал государственного управления, в результате чего структура ГП не способна превозмочь оперативные вмешательства.</li> <li>• Бюджетная поддержка необходима, но является не структурированной и непрогнозируемой.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неэффективное национальное корпоративное законодательство.</li> <li>• Высокая степень политизации железной дороги и слабый потенциал государственного управления, в результате чего структура ГК не способна превозмочь оперативные вмешательства.</li> <li>• Бюджетная поддержка необходима, но является не структурированной и непрогнозируемой.</li> <li>• Нет ясности в отношении последствий банкротства компании.</li> </ul>



### 5.2.3 Частная компания

Акционерное общество, находящее в собственности частных акционеров, представляет собой наиболее коммерчески целесообразную структуру для осуществления железнодорожных перевозок в условиях конкурентного рынка. Частные компании имеют более серьезные стимулы для улучшения рентабельности производства, чем государственные предприятия или государственные компании, и характеризуются большей согласованностью взглядов руководства и акционеров в плане повышения эффективности.

Тем не менее, хотя частные компании будут обеспечивать общественные выгоды только в том случае, если они совпадают с их коммерческими целями, они не будут иметь внутренней заинтересованности в использовании железнодорожных перевозок для достижения социальных результатов, если только это не предусмотрено стратегией отношений с государством. В связи с этим, если государство заинтересовано в извлечении выгоды из преимуществ приватизированных железнодорожных компаний и защите или преследовании других государственных интересов, оно должно внедрить контрактные и/или регулирующие механизмы, которые бы обеспечивали соответствие интересов компании с целевыми интересами государства.

В мировом масштабе, модель государственной собственности (в виде различных организационно-правовых форм) является преобладающей среди национальных железных дорог в разрезе совокупного объема грузовых и пассажирских перевозок,<sup>51</sup> хотя такой результат обусловлен огромными потоками перевозок по трем крупнейшим государственным железным дорогам Китая, Индии и России. Около 63 процентов от общих объемов грузовых железнодорожных перевозок по национальным железнодорожным сетям, выраженных в тонно-километрах,<sup>52</sup> и почти 90 процентов объемов пассажирских перевозок в пассажиро-километрах выполняются предприятиями государственной формы собственности, включая государственные ведомства, ГП и ГК. Тем не менее, в мире существует свыше 500 частных компаний, осуществляющих грузовые железнодорожные перевозки, основная доля которых сосредоточена в Северной Америке, Южной Америке, странах Африки к югу от Сахары и Австралии, но и в Европе их число увеличивается. Основная доля частных междугородних пассажирских железнодорожных перевозок сосредоточена в Японии и Великобритании; предоставление концессий приватизированным компаниям на осуществление городских и региональных пассажирских железнодорожных перевозок распространено во всех странах ЕС, в особенности в Германии, Швеции и Великобритании. Некоторые предприятия-концессионеры в Латинской Америке и Африке, занимающиеся грузовыми железнодорожными перевозками, также осуществляют некоторый объем пассажирских перевозок, которые

---

<sup>51</sup> Paul Amos and Lou Thompson, *Railways in Development: Global Round-up 1996-2005*, World Bank Transport Note TRN-36, (Всемирный банк, 2007 г.).

<sup>52</sup> За исключением железных дорог горнодобывающих и промышленных отраслей.

являются условием предоставления концессии и за которые иногда предусмотрена финансовая компенсация со стороны государства.

Практически во всех случаях передача железнодорожных услуг, ранее оказываемых государственными организациями, в управление частным компаниям привела к улучшению рыночной конъюнктуры и повышению рентабельности, в особенности для железных дорог, осуществляющих грузовые перевозки. Частные компании, занимающиеся железнодорожными грузовыми перевозками, способны лучше вести конкуренцию в напряженном и низкорентабельном бизнесе перевозок грузов. Успех зачастую зависит от сокращения эксплуатационных издержек до максимально низкого уровня и способности обыграть высоко децентрализованный и предприимчивый сектор грузовых автоперевозок, который сталкивается с относительно малым количеством ограничений в части выхода на рынок, организации перевозок, управления или ценообразования.

Приватизация или предоставление концессий на управление железнодорожной сетью оказались более пугающим и менее привлекательным вариантом государственной политики в тех странах, где у национальных железных дорог имеется солидная база пассажирских перевозок. Практически во всех вышеописанных случаях приватизации грузовых перевозок, железнодорожная инфраструктура передавалась в частное управление (после нахождения в государственной собственности на условиях долгосрочной концессии). Однако в Канаде (Канадская национальная железная дорога), Великобритании, Новой Зеландии и некоторых регионах Австралии некоторые или все магистральные линии железнодорожной инфраструктуры были переданы в полную частную собственность. С тех пор Великобритания и Новая Зеландия фактически вернули железнодорожную инфраструктуру в государственную собственность, хотя эксплуатация поездов по-прежнему находится в ведении частных компаний.

Государственная политика в отношении прав собственности и управления железнодорожной сетью оказывает решающее влияние на варианты реструктуризации. Для правительств многих стран идея полной частной собственности на железнодорожные сети или же их функционирования в условиях свободного рынка является такой же неприемлемой, как и полная частная собственность на другие транспортные сети — автомобильные дороги, внутренние водные пути, морские пути или маршруты авиаперевозок.

Государство приводит несколько аргументов: (i) внутренняя монополия на железнодорожную инфраструктуру; (ii) сложность полного возмещения затрат железнодорожной инфраструктуры из средств сборов с пользователей; (iii) «крупнокусковой», долгосрочный, стационарный и, в связи с этим, рискованный характер транспортной инфраструктуры, который может сделать ее непривлекательной для частных инвесторов; и

(iv) идея, что транспортная инфраструктура общего пользования по своему внутреннему характеру является общественным имуществом, которое должно эксплуатироваться в интересах общественного блага, а не частной прибыли.

Политическая установка государства, направленная против частной собственности на железнодорожную сеть или ее управление на концессионной основе, ограничивает выбор структурных вариантов, но не исключает разделения, большей степени конкуренции и участия частного сектора в осуществлении перевозок.

Во Вставке 5.2 приведено краткое описание преимуществ частной компании в качестве организационно-правовой формы.

<b>Вставка 5.2 Преимущества частной компании</b>
<b>Аргументы в пользу выбора частной компании</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Частные акционеры обеспечивают наилучшие стимулы для принятия коммерчески-ориентированных решений.</li><li>• Услуги по железнодорожным перевозкам удовлетворяют частные (то есть, рыночные или коммерческие) потребности, в противоположность общественным.</li><li>• Железнодорожный транспорт более не рассматривается как преимущественно государственное предприятие.</li><li>• Другие формы ГП или ГК потерпели неудачу.</li></ul>
<b>Какие обстоятельства являются наиболее благоприятными?</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Компания способна вести рентабельную экономическую деятельность, а государство готово согласиться на рыночные условия определения баланса цен и предлагаемых услуг, каким бы он не был.</li><li>• Государство принимает результат, продиктованный рыночными силами, но сохраняет готовность оказывать влияние посредством предоставления четко оговоренной компенсации за выполнение обязательств по оказанию государственных услуг, а также посредством других прозрачных механизмов, как например, участие в модернизации активов.</li><li>• Государство определяет услуги, которые необходимо предоставлять, и готово заключить контракт с частной компанией на условиях концессии или франшизы на оказание услуг</li></ul>
<b>Какие обстоятельства являются наименее благоприятными?</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Серьезные расхождения между политическими ожиданиями и интересами частной компании.</li><li>• Государство не обладает достаточным административным потенциалом для регулирования или оказания контрактной поддержки для достижения целей, продиктованных государственными интересами.</li></ul>

## 5.3 Второй структурный элемент: Рыночная конкуренция

Вторым конструктивным элементом железнодорожной отрасли является степень конкуренции среди поставщиков железнодорожных услуг. Исторически сложилось так, что в большинстве стран для предприятий национальной железнодорожной отрасли свобода конкуренции за предоставление услуг железнодорожных перевозок была весьма слабой или полностью отсутствовала, в отличие от других транспортных секторов. Грузовые автоперевозки, автобусное сообщение на большие расстояния, каботажное судоходство, перевозка баржами по внутренним водным путям, пассажирские и грузовые авиаперевозки — все виды транспорта, являющиеся конкурентами национальных железных дорог, характеризуются более высоким уровнем конкуренции среди поставщиков услуг.

Систематических эмпирических обзоров преимуществ конкуренции внутри железнодорожного сектора в мировом масштабе не проводилось. Однако в секторах железнодорожных грузоперевозок Канады, Америки и Мексики присутствует значительная параллельная конкуренция между железными дорогами, усиленная за счет договорных и обязательных механизмов доступа к железнодорожным путям. Эти условия эксплуатации получили широкое признание разработчиков политики как факторов, способствующих тому, что эти железные дороги стали одними из наиболее инновационных и эффективных в техническом отношении в мире. Европейские страны, например, Германия и Великобритания, одними из первых открыли свои рынки железнодорожных грузоперевозок для конкуренции в максимальной степени и достигли наиболее высоких темпов роста в секторе железнодорожных грузовых перевозок. В Австралии конкуренция среди компаний по железнодорожным грузоперевозкам обеспечила более выгодные услуги и тарифы для отправителей бестарных грузов и отправителей грузов, использующих различные виды транспорта. В большинство стран, где заключены контракты на конкурсной основе на осуществление городских или региональных пассажирских железнодорожных перевозок, также отмечаются значительные улучшения соотношения цены и качества. Во всех случаях результаты конкуренции сложно отделить от результатов участия частного сектора. Однако, многочисленные данные из опыта других отраслей сферы обслуживания и всех других видов транспорта позволяют предположить, что конкуренция или даже угроза конкуренции создает стимулы, результатом которых является повышение эффективности и качества услуг по сравнению с условиями, предполагающими наличие одного защищенного провайдера услуг.<sup>53</sup> В связи с этим, сторонники монополий в сфере железнодорожных перевозок должны взять на себя бремя доказывания и продемонстрировать, в какой степени отвечает общественным интересам.

---

<sup>53</sup> Согласно экономическим теориям на предмет рыночной конкуренции, угроза конкуренции может быть эффективной для стимулирования выгодного для потребителей ценообразования и поведения имеющегося поставщика при оказании услуг, даже если фактический уровень конкуренции в отрасли относительно низок.

В мировом масштабе, предполагается, что большинство железных дорог заявили бы о том, что они работают на «конкуренентных» рынках транспортных услуг, поскольку их клиенты могут выбирать другие виды транспорта или менять исходные и конечные пункты своих каналов поставок, чтобы избежать зависимости от одного железнодорожного маршрута. Зачастую руководство традиционных национальных железных дорог приводит этот аргумент для обоснования своих эксклюзивных прав на осуществление железнодорожных перевозок. Однако, аналогичный аргумент, высказанный сектором автомобильного транспорта, -- касательно того, что национальная монополия на грузовые перевозки автомобильным транспортом оправдана, поскольку она «конкурирует» с железнодорожным транспортом – национальные правительства сочли бы абсурдным.

Тем не менее, существуют страны и обстоятельства, в которых эксклюзивные права на осуществление железнодорожных перевозок могут быть оправданы (см. Раздел 5.3.2 ниже). Помимо этого, блокирование повседневной конкуренции не исключает соперничества при проведении конкурсных торгов на эксклюзивные права. Две основные формы конкуренции в сфере железнодорожных перевозок – это конкуренция на рынке и конкуренция за рынок.

### *5.3.1 Конкуренция на рынке железнодорожных перевозок*

Конкуренция создает стимулы для руководства обеспечивать удовлетворение рыночных потребностей по наиболее низкой цене и побуждает их внедрять новшества ради получения рыночных преимуществ. Наиболее сильными аргументами в пользу конкуренции на рынке характеризуются железнодорожные грузоперевозки. Даже на некоторых малых рынках железнодорожных перевозок в отдельных странах Европы и штатах Австралии конкуренция в сфере железнодорожных грузоперевозок является значительной и эффективной. На крупнейших железных дорогах США, Китая, Индии и России рынки железнодорожных грузоперевозок достаточно велики, чтобы выдержать конкуренцию, и среди американских железных дорог в сфере грузоперевозок конкуренция действительно существует. Сектор международных перевозок автомобильным транспортом составляет серьезную конкуренцию железным дорогам, частично ввиду того, что он не является государственной монополией по своей структуре и в нем присутствует значительная конкуренция между участниками.

Иногда приводится аргумент, что конкуренция в железнодорожной отрасли представляла бы угрозу экономии масштаба на железной дороге, но экономия в сфере железнодорожной инфраструктуры не зависит в существенной степени от того, осуществляется ли объем перевозок по железнодорожным путям одним или несколькими операторами. На практике, большая часть так называемой экономии масштаба, относимой

на счет железных дорог, фактически представляет собой экономию, обусловленную увеличением плотности, достигаемую за счет снижения средних удельных издержек на дополнительные объемы перевозок в пределах фиксированной железнодорожной инфраструктуры (до выхода на полную мощность) (См. Раздел 3.2.1). Независимо от того, кто осуществляет перевозки, чем больше их объем, тем ниже удельные инфраструктурные издержки.

Конкуренция в сфере железнодорожных грузоперевозок присутствует приблизительно в тридцати странах мира и существует в рамках трех основных институциональных структур:

- Конкуренция среди операторов вертикально-интегрированных железнодорожных маршрутов совместно с договорным правом доступа к железнодорожным путям в конкретных пунктах в соответствии с частными соглашениями между железнодорожными компаниями (например, в США);
- Обязательные, но ограниченные права доступа к инфраструктуре конкурирующих операторов, определенные национальным законодательством; права доступа, ограниченные определенными маршрутами и/или обстоятельствами, существуют в Канаде, Бразилии, Мексике и Российской Федерации;
- Общие права доступа, санкционированные политикой расширения доступа к государственным инфраструктурным сетям, как например, в странах Европейского Союза и в Австралии.

Эти три модели обеспечивают ряд эффективных инструментов, позволяющих независимым частным компаниям, осуществляющим эксплуатацию грузовых поездов, использовать национальные железнодорожные сети и обеспечивать операционную координацию в условиях наличия нескольких операторов.

В противоположность этому, конкуренция среди поставщиков услуг пассажирских железнодорожных перевозок встречается редко, в основном, в странах ЕС, и осуществляется в рамках трех сценариев: (i) между национальным оператором перевозок на большие расстояния и оператором региональных перевозок на отдельных маршрутах (например, Междугородний экспресс (ICE) Железных дорог Германии или концессионеры на региональных маршрутах); (ii) между двумя операторами на параллельных или частично совпадающих маршрутах (например, 10-20 процентов рынка Великобритании); и (iii) использование доступа к железнодорожным путям третьих сторон (несколько компаний в Великобритании; введение таких перевозок планируется между Кельном и Гамбургом, что составит конкуренцию Национальным железным дорогам Германии). В настоящем Сборнике признается существование потенциала прямой конкуренции в сфере пассажирских перевозок на некоторых из наиболее загруженных маршрутов в мире, но опыт говорит о широкой распространенности условий в пользу эксклюзивных прав (см. Раздел 5.3.2)

и о том, что для начала проще вести конкуренцию на рынках железнодорожных грузоперевозок.

### **5.3.2 Конкуренция за рынок железнодорожных перевозок**

Три обстоятельства препятствуют конкуренции в сфере предоставления услуг по осуществлению железнодорожных перевозок.

1. **Микро-рынки.** Железные дороги представляют собой нишевый вид транспорта и обладают наивысшей степенью конкурентоспособности в условиях, когда они могут обеспечить высокий уровень использования активов – инфраструктуры, которая пропускает значительные потоки поездов с достаточной степенью загрузки, а также адекватно используемых локомотивов, пассажирских и/или товарных вагонов. Однако, для многих железных дорог в развивающихся странах и странах с переходной экономикой характерна традиционно низкая интенсивность грузовых и пассажирских потоков, что означает, что руководство железной дороги сталкивается с необходимостью незавидного выбора между рентабельными длинными составами с непривлекательно редким графиком движения или предложением более привлекательного графика перевозок с использованием более коротких составов с высоким уровнем издержек. В связи с этим, зачастую говорят, что успех железнодорожных перевозок на рынках с вялой конъюнктурой обусловлен тем, что они работают «на запахе от промасленной тряпки»; появление конкуренции – в виде второго оператора – означало бы работать на запахе от *половины* промасленной тряпки.
2. **Субсидирование пассажирских железнодорожных перевозок.** Большинство пассажирских железнодорожных перевозок в большинстве стран субсидируются налогоплательщиками, поскольку плата за проезд не обеспечивает возмещения эксплуатационных затрат. Появление конкуренции означало бы снижение платы за проезд, что негативно отразилось бы на операторах и увеличило бы отток средств из государственной казны.
3. **Долгосрочные инвестиции в государственную железнодорожную инфраструктуру.** Иногда государство предлагает эксклюзивные концессии в качестве стимулов, поощряющих операторов железнодорожных перевозок делать долгосрочные инвестиции в инфраструктуру. На этом принципе, в частности, основаны железнодорожные концессии в Африке.

Эксклюзивность не исключает конкуренции. В трех вышеописанных ситуациях государство может внедрить прозрачную и конкурентную процедуру предоставления эксклюзивных прав и любого связанного с ними государственного финансирования посредством конкурсных торгов.

### *5.3.3 Альтернативные пути конкуренции*

Основные альтернативные варианты политики кратко представлены на Рисунке 5.2. Исходное предположение заключается в том, что если правительство поддерживает усиление конкуренции в сегментах ключевых железнодорожных перевозок, оно согласится на предоставление этих услуг операторами частного сектора и, в связи с этим, в конкуренции на рынке или за рынок будет участвовать, как минимум, одна частная компания.

В некоторых странах две железные дороги, находящиеся в собственности одного правительства (или в собственности центрального правительства и местных властей) конкурируют между собой за объем перевозок, но конкуренция практически всегда остается на периферии хозяйственной деятельности в качестве побочного результата других элементов политики и редко является основной целью политических мер.

Во-первых, центральное правительство может опасаться, что два конкурента, находящиеся в собственности одного владельца, перейдут на позиции удобной дуополии со стабильными рыночными долями, тем самым нейтрализовав конкуренцию. Однако, равным образом нежелателен и противоположный сценарий, предполагающий, что каждый из конкурентов государственной формы собственности может стремиться проводить агрессивную политику снижения цен за счет государственного бюджета (под прикрытием более низкой акционерной стоимости или большего объема бюджетной поддержки).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Такие ситуации следует отличать от других, как например, в ЕС, где государственные железные дороги разных стран конкурируют друг с другом за перевозки на некоторых маршрутах.



Рисунок 5.2

## Пути к конкуренции



## 5.4 Третий конструкционный элемент: Разделение

Способы разделения структуры железнодорожной отрасли, обозначаемые термином «разделение», характеризуются двумя основными направлениями: горизонтальным и вертикальным. Горизонтальное разделение иногда обусловлено созданием лучше управляемых, децентрализованных и ориентированных на рынок подразделений на базе монолитной национальной компании. Вертикальное разделение на компании, занимающиеся эксплуатацией поездов и инфраструктурой, может способствовать расширению участия частного сектора и конкуренции в сфере движения поездов.

### 5.4.1 Горизонтальное разделение

Управление традиционной железной дорогой осуществляется на национальном уровне; как правило, в более крупных странах также существуют региональные административные подразделения национальной железной дороги.

Горизонтальное разделение оптимально в условиях наличия четко идентифицируемых индивидуальных организационных единиц, за которыми закреплены отдельные географические регионы. Например, в более крупных странах существует несколько рынков железнодорожных

перевозок — перевозки тяжелых грузов в горнодобывающем регионе, обслуживание основных городских центров и региональные сети — каждый из которых может иметь отдельных владельцев, систему управления и финансирования, конкурировать за различные маршруты и, возможно, иметь доступ к железнодорожным путям в других регионах. Для специализированных предприятий, как например, компании, занимающейся контейнерными железнодорожными перевозками, может потребоваться вертикальное обособление от инфраструктуры, чтобы иметь возможность образования в качестве независимого предприятия.

Горизонтальное разделение может усилить рыночную ориентацию и повысить ответственность руководства, а также обеспечить возможность передачи, отчуждения организационных структур или их конкуренции между собой. Все эти цели могут быть достигнуты при одновременном сохранении целостности согласованной универсальной национальной системы железнодорожного транспорта, предоставляющей услуги перевозок на большие расстояния. Во Вставке 5.3 приведена краткая характеристика горизонтального разделения.

#### *5.4.2 Вертикальное разделение*

Железнодорожная дорога также может быть разделена на одну или более компаний, в собственности и под управлением которых находится железнодорожная инфраструктура, и одну или более компаний, осуществляющими эксплуатацию поездов и предлагающими транспортные услуги.<sup>55</sup> В качестве альтернативного варианта она может разрешить вертикально обособленным компаниям-«арендаторам», осуществляющим эксплуатацию поездов, пользоваться инфраструктурой вертикально интегрированной главной или базовой железной дороги.

Как правило, государство осуществляет полное разделение, чтобы сохранить право собственности и контроль над железнодорожной сетью, одновременно стремясь стимулировать повышение конкуренции и участия частного сектора в осуществлении перевозок. Однако, это вариант сопряжен со сложностями и создает дополнительные операционные издержки и бремя регулирования. Проблема заключается в четком распределении функций и ответственности между руководством железнодорожной инфраструктуры и операторами поездов в областях взаимодействия, включая железнодорожные технологии, операционную деятельность, эксплуатационную безопасность и экономические вопросы. У стран, внедривших эту систему, был как положительный, так и отрицательный опыт (как и в случае интегрированных железных дорог). Правительства некоторых стран рассматривали возможность разделения, но отвергли ее как чересчур сложную или создающую риски для некоторых возможных выгод интеграции, как например, единый центр

---

<sup>55</sup> Внутреннее разделение инфраструктурной службы от службы перевозок внутри железнодорожной компании или их выделение в качестве компаний в структуре холдинга является не вертикальным разделением, а способом управления вертикальной интеграцией.

ответственности за выполнение обязанностей, сохранение более близкого расстояния между руководством объектов инфраструктуры и конечными потребителями, координация решений касательно взаимозависимых капиталовложений в инфраструктуру и подвижной состав; а также единая оперативная система управления для действий в чрезвычайных ситуациях (как например, в условиях суровой зимы).

На данный момент полное разделение практикуется только в некоторых странах Европы и в некоторых межрегиональных сетях в Австралии. Тем не менее, многие железные дороги стран ЕС (включая самую крупную в Германии) не являются институционально разделенными; а в Австралии гораздо больший объем перевозок осуществляется по интегрированным железным дорогам, а не по вертикально обособленной инфраструктурной сети.<sup>56</sup> Фактически, около 98 процентов мировых железнодорожных перевозок осуществляются по вертикально интегрированным железным дорогам, включая железные дороги, которые конкурируют друг с другом на линиях, контролируемых вертикально интегрированной компанией, к которым они имеют доступ на основании законного права или коммерческого контракта. В США на основании соглашений о доступе к железнодорожным путям осуществляется больше железнодорожных грузовых перевозок по путям вертикально интегрированных железных дорог, чем во всех остальных странах мира вместе взятых. Также, американский национальный оператор пассажирских поездов Amtrak является крупнейшим в мире преимущественно вертикально обособленным оператором пассажирских поездов.

Представленные ниже концепции реструктуризации основаны на предположении, что правительства будут стремиться осуществить полное вертикальное разделение инфраструктуры и движения поездов, лишь если они будут намерены допустить частный сектор и создать конкуренцию в сфере перевозок. Независимые исследования на настоящий момент не выявили никаких выгод вследствие отделения железнодорожной инфраструктуры от осуществления перевозок без реформирования одного или обоих направлений.<sup>57</sup> Краткая характеристика этого варианта представлена во Вставке 5.4.

---

<sup>56</sup> К странам с вертикально обособленным управлением железнодорожной инфраструктурой относятся Финляндия, Франция, Испания, Дания, Нидерланды, Португалия, Швеция и Великобритания.

<sup>57</sup> См., например, G. Friebel, et al, *Railway Deregulation: A European Efficiency Comparison* (University of Toulouse, 2003 г.).

## Вставка 5.4 Вертикальное разделение

### Аргументы в пользу вертикального разделения железных дорог?

- стимулирование конкуренции на рынке железнодорожных перевозок или за него и стимулирование участия частного сектора в деятельности железнодорожного сектора при одновременном сохранении государственной собственности и контроля над железнодорожной сетью
- повышение прозрачности использования государственных субсидий (скорее мнимой, чем реальной, поскольку сборы за доступ к железнодорожным путям могут по-прежнему способствовать переводу субсидий инфраструктурными компаниями и операторами поездов)

### Какие обстоятельства являются наиболее благоприятными?

- крупные железные дороги с многочисленными и обособленными типами операторов поездов, которые могут функционировать в качестве жизнеспособных субъектов хозяйствования на рынках, достаточно крупных, для того чтобы быть устойчиво конкурентоспособными
- страны, стремящиеся вступить в Европейский Союз (несмотря на то, что институциональное вертикальное разделение не является требованием для вступления в ЕС)
- страны с сильным реализационным, административным и регуляторным потенциалом

### Какие обстоятельства являются наименее благоприятными?

- Вертикальная фрагментация малых национальных рынков железнодорожных перевозок, неспособных поддерживать конкуренцию или не стремящихся привлечь частный сектор к участию в осуществлении перевозок

## 5.5 Объединение конструктивных элементов: альтернативные варианты структуры отрасли

Три конструктивных элемента — организационная форма бизнеса, рыночная конкуренция и разделение — необходимо объединить для формирования структур отрасли, являющихся более совершенными по сравнению с традиционной железной дорогой. В настоящем Сборнике представлены варианты политики, существующие в рамках одной из двух альтернативных концепций, созданных на базе традиционной железной дороги. Каждая концепция отличается по своим установкам в отношении государственной собственности и контроля над сетью железнодорожной инфраструктуры.

- *Концепция на базе государственной инфраструктуры.* Этот вариант предусматривает сохранение сети железнодорожной инфраструктуры в собственности и под управлением государственного сектора. Концепция предусматривает сочетание пассажирских и грузовых перевозок, но роль пассажирских перевозок является более весомой, поскольку опыт показывает, что в таких условиях правительство в наибольшей степени заинтересовано во владении сетью.

- *Концепция на базе частной инфраструктуры.* Этот вариант предусматривает приватизацию национальной железнодорожной сети и осуществления перевозок или возможность предоставления концессий. Концепция также предусматривает сочетание пассажирских и грузовых перевозок, но грузовые перевозки преобладают над более периферийными пассажирскими перевозками, поскольку опыт показывает, что в таких условиях правительства стран были согласны приватизировать государственные железнодорожные сети<sup>58</sup>.

**Как государственная, так и частная концепции способны обеспечить решения, предусматривающие участие частного сектора, конкуренцию и разделение бизнеса.**

### *5.5.1 Концепция на базе государственной инфраструктуры*

Во Вставке 5.5 представлена краткая характеристика основных структурных вариантов реформирования государственной железной дороги в рамках государственной концепции. Варианты представлены во Вставке 5.5 в порядке возрастания диверсификации отрасли, конкуренции и участия частного сектора, но представленная последовательность и варианты могут быть изменены в зависимости от условий страны:

- **Вариант 1:** коммерциализация существующей ведомственной железной дороги путем отделения ее от государственных директивных и регулирующих органов и учреждения ее в виде государственного предприятия (ГП) или государственной компании (ГК). Этот ключевой шаг навстречу реформам в рамках государственной концепции является недостаточным без далеко идущих предметных мероприятий, включая: (i) создание профессионального и независимого Совета директоров; (ii) выбор на руководящие должности на основании заслуг; (iii) усиление ответственности руководства на основании краткосрочных и среднесрочных целевых показателей хозяйственной деятельности; (iv) создания структур управления хозяйственной деятельностью, ориентированных на рынок и сосредоточенных на профильных функциях; (v) большей свободы в формировании цен; (vi) использования признанных на международном уровне стандартов бухгалтерского учета и аудита хозяйственной деятельности; (vii) и официального заключения соглашений между предприятиями и правительством о предоставлении компенсации за выполнение каких-либо устанавливаемых государством обязательств по оказанию государственных услуг.
- **Вариант 2:** горизонтальное разделение в целях содействия политической децентрализации и передаче субнациональным

---

<sup>58</sup> Единственным исключением за последние тридцать лет была Великобритания, где существует железнодорожная сеть с преобладанием пассажирских перевозок, которая была приватизирована, но впоследствии это решение было пересмотрено.

государственным органам ответственности за финансирование любых обособленных региональных или пригородных перевозок. Вариант 2 предусматривает передачу функций и ответственности коммунальным округам с наивысшей долей участия в предоставлении услуг и изыскании ресурсов для обеспечения их устойчивости. Некоторые модификации этого варианта предусматривают следующее: (i) национальная компания может предоставлять услуги по контракту с местным транспортным управлением; (ii) функции по осуществлению перевозок могут быть переданы местным властям, и перевозки могут осуществляться по сети, находящейся в собственности центрального правительства, на основании соглашений о доступе к сети; или (iii) как местная сеть (в случае ее приемлемой степени обособленности), так и осуществление перевозок могут быть переданы местным властям. Очевидно, что Вариант 2 реализуем только в том случае, если субнациональное правительство обладает финансовым и административным потенциалом для выполнения этих функций.

- **Вариант 3:** местные власти предоставляют концессию или франшизу посредством конкурсных торгов на осуществление региональных или пригородных перевозок. Национальное правительство может принять ответственность за концессии, если субнациональное правительство не обладает финансовым и административным потенциалом<sup>59</sup>. В принципе, национальная государственная компания может конкурировать с частными операторами поездов за получение концессии, которая может распространяться на местную железнодорожную инфраструктуру. Во Вставке 5.5 представлена модель частного оператора поездов, работающего на условиях концессии на основании контракта на доступ к сети совместного пользования, управляемой национальной железнодорожной компанией. Концессия на осуществление перевозок такого типа должна периодически выставляться на конкурсные торги в целях обеспечения конкуренции.
- **Вариант 4:** правительство принимает политический курс на отделение железнодорожных грузовых перевозок в виде независимой коммерческой государственной компании. Грузовые перевозки отделяются от пассажирских перевозок, штат и текущие оборотные активы грузоперевозок переводятся в новую компанию, имеющую отдельные счета, Совет директоров и акционеров, которые являются независимыми от других компонентов железнодорожного бизнеса. Компания работает на основании контракта на доступ к сети, заключенного с головной компанией пассажирского транспорта. Такое разделение проводится с учетом различий между пользователями грузового и пассажирского транспорта, потребности в обслуживании и экономические движущие факторы, не говоря уже о различных политических аспектах, которые, как правило, приводят к выделению

---

<sup>59</sup> Примеры различных подходов включают, например, концессии на пассажирские железнодорожные перевозки в Буэнос-Айресе, предлагаемые национальным правительством (включая метро), и на услуги метро и пригородных железнодорожных перевозок в Рио-де-Жанейро, предлагаемые правительством штата.

большого количества ресурсов для пассажирских перевозок, когда пассажирские и грузовые перевозки осуществляются в рамках единой корпорации.<sup>60</sup>

- **Вариант 5:** государство частично или полностью приватизирует обособленную компанию грузовых железнодорожных перевозок; варианты приватизации включают первоначальное публичное предложение, продажу в рамках отрасли или концессию. Если национальный потенциал достаточен для предложения и регулирования доступа к государственной железнодорожной сети, приватизация железнодорожных грузовых перевозок полностью согласуется с сохранением железнодорожной сети в собственности и под контролем государства. Приватизация государственного оператора железнодорожных грузовых перевозок на основе исключительного права может быть оправдана (вариант рассмотрен во Вставке 5.5), если рынок не в состоянии поддерживать конкуренцию в сфере железнодорожных перевозок. Однако в случае стимулирования конкуренции в сфере железнодорожных грузовых перевозок, можно привести доводы в пользу установления периода исключительных прав до реализации политики прав доступа к железнодорожным путям, что предоставит компании, привыкшей к сдерживающим факторам государственного сектора, достаточно времени, чтобы подготовиться к работе в условиях конкуренции.

---

<sup>60</sup> Вариант 4 предполагает, что для традиционной железной дороги существенной является функция пассажирских перевозок, что компания грузоперевозок должна быть отделена и что сеть и пассажирские перевозки сохранят корпоративную связь. Однако, в случае превалирования грузовых железнодорожных перевозок и периферийной роли пассажирских перевозок, горизонтальное разделение, направленное на выделение пассажирских перевозок в рамках отдельной компании, осуществляющей перевозки, приведет к тому, что вертикально интегрированная компания грузоперевозок сохранит роль ключевой железной дороги общего пользования, предлагающей компании пассажирских перевозок доступ к сети на условиях контракта.

Вставка 5.5 Примеры вариантов структуры в рамках Концепции на базе государственной инфраструктуры (предполагает существование многопрофильной железной дороги со значительной долей пассажирских перевозок)					
Основные варианты политики	Основные функции железной дороги				
	Национальная магистральная железнодорожная сеть	Местные железнодорожные сети	Междугородние пассажирские железнодорожные перевозки	Грузовые железнодорожные перевозки	Местные пассажирские железнодорожные перевозки
Традиционная железная дорога	Национальный государственный департамент или орган по железным дорогам				
1. Реорганизация в ГП/ГК плюс меры по коммерциализации	Национальная государственная железнодорожная компания (или ГП)				
2. Децентрализация региональных/пригородных перевозок с их передачей местным властям	Национальная государственная железнодорожная компания (или ГП)				Национальный или местный ОП, работающий по контракту с МОВ
3. Предоставление частному сектору концессии на региональные и пригородные пассажирские перевозки					Частный ОП-концессионер, работающий по контракту на предоставление услуг, заключенному с центральными или местными органами власти
4. Горизонтальное обособление государственной компании-оператора грузовых поездов	Национальная государственная железнодорожная компания (или ГП)			Национальный государственный ОП, имеющий исключительное право на осуществление грузоперевозок	
5. Приватизация грузовых перевозок с предоставлением исключительных прав				Национальный частный ОП, имеющий исключительное право на осуществление грузоперевозок	
6. Приватизация грузовых перевозок плюс права к путям 3 <sup>м</sup> сторон				Конкурирующие частные ОП, осуществляющие грузовые перевозки	
7. Вертикальное обособление государственной инфраструктуры и перевозок	Национальная государственная компания-оператор железнодорожной сети (или ГП)	Государственный (е) ОП, имеющий (е) исключительное право на осуществление междугородних пассажирских перевозок			
8. Предоставление концессии на междугородние пассажирские перевозки	Национальная государственная компания-оператор железнодорожной сети (или ГП)	Конкурсные торги по концессии для частного (ых) ОП на осуществление междугородних пассажирских перевозок			
КОЭП - компания, осуществляющая эксплуатацию поездов              ГП- государственное предприятие              ГК - государственная компания              МОВ - местные органы власти					

- Вариант 6:** введение определенной степени конкуренции на рынке грузоперевозок посредством предоставления специальных или общих прав доступа к железнодорожным путям для квалифицированных частных компаний, осуществляющих грузоперевозки. Этот вариант предполагает прямую рыночную конкуренцию, если это позволяет масштаб рынка грузоперевозок, но он может привести к экономически неоправданной фрагментации рынка в странах с более низкой плотностью грузоперевозок. В принципе, права стороннего доступа могут существовать параллельно с сохранением железнодорожных грузовых перевозок под управлением государственного сектора; примером являются страны ЕС. Однако, новые частные операторы могут «снять сливки», выбрав для себя наиболее рентабельные перевозки и оставив государственному оператору железнодорожных грузоперевозок неустойчивый в финансовом отношении пакет перевозок, частично ввиду того, что государственный оператор является



менее маневренным в коммерческом отношении и сталкивается с большим количеством институциональных ограничений. В качестве альтернативы, более рациональная в коммерческом отношении стратегия реформ заключается в приватизации государственной железнодорожной компании на первом этапе (Вариант 5), а затем создании конкуренции в сфере железнодорожных грузоперевозок (Вариант 6). Это позволило бы государству продать «сливки» до того, как другие получают разрешение их снять.

- **Вариант 7:** вертикальное обособление национальной железнодорожной инфраструктуры от всех операторов перевозок. Анализ во Вставке 5.5 основывается на допущении о предварительном разделении местных пассажирских перевозок и железнодорожных грузоперевозок, и подразумевает корпоративное разделение междугородних пассажирских перевозок с образованием одной или нескольких компаний-операторов междугородних поездов. Горизонтальное разделение компаний-операторов междугородних пассажирских перевозок, находящихся в государственной собственности, может обеспечить большую коммерческую независимость и ориентацию на рынок. Также, создание отдельной компании-оператора железнодорожной сети может обеспечить создание более автономной нейтральной структуры для справедливого и прозрачного управления режимом доступа к железнодорожным путям, хотя это и не является существенным для реализации механизмов доступа к железнодорожным путям.
- **Вариант 8:** максимальная диверсификация государственной структуры за счет конкуренции и участия частного сектора. Приватизация междугородних пассажирских перевозок на условиях франшиз или концессий на один вид перевозок, регион или коридор.

Анализ, приведенный во Вставке 5.5, показывает, что сохранение железнодорожной сети в собственности и под контролем государства совместимо с диверсифицированной, рыночно-ориентированной конкурентной структурой отрасли, характеризующейся значительным уровнем участия частного сектора. Вставка 5.5 показывает, что согласованная программа реформ может быть построена на изменении порядка приоритетности и разработки вариантов.

В ситуационных исследованиях, описанных в настоящем Сборнике, представлены примеры этих вариантов в международном контексте, а также указаны отрасли и компании, которые были созданы в результате их применения. Как правило, степень сложности вариантов повышается от Варианта 1 к Варианту 8; в связи с этим, каждая страна должна оценить свой потенциал в части реализации и управления выбранной структурой.

### 5.5.3 Концепция на базе частной инфраструктуры

Во Вставке 5.6 приведена краткая характеристика основных структурных вариантов реформирования государственной железной дороги в случае готовности правительства приватизировать железнодорожную сеть путем продажи или концессии. Представленные варианты предполагают наличие железной дороги, осуществляющей грузовые и пассажирские перевозки; грузовые перевозки играют главную роль, а пассажирские перевозки являются второстепенными. Характеристики каждого варианта и его возможные модификации описаны ниже:

- **Варианты 1, 2 и 3:** В принципе, они аналогичны вышеописанным вариантам концепции на базе государственной инфраструктуры. Согласно Варианту 1, центральное правительство преобразует государственный департамент или орган в государственное предприятие или компанию. Согласно Варианту 2, центральное правительство выделяет операции местных пассажирских перевозок и передает ответственность за осуществление местным органам власти, а Вариант 3 заключается в предоставлении концессии на пассажирские перевозки.
- **Вариант 4:** правительство создает вертикально интегрированную грузовую железную дорогу в качестве центральной железнодорожной структуры. Это подразумевает выделение любых междугородних перевозок в автономное государственное предприятие или компанию, которая затем будет осуществлять преимущественно грузовые перевозки по контракту на доступ к сети.
- **Вариант 5:** государство частично или полностью приватизирует вертикально интегрированную компанию грузовых железнодорожных перевозок с использованием вариантов первоначального публичного предложения, продажи в рамках отрасли или концессии. В более крупных странах национальная компания грузоперевозок может быть разделена на более мелкие концессии на региональные грузовые перевозки, как это практикуется в Бразилии, Аргентине и Мексике.
- **Вариант 6:** государство предоставляет частным операторам концессии на осуществление междугородних пассажирских перевозок; частные операторы пассажирских перевозок платят частным операторам грузовых перевозок за доступ к железнодорожным путям. Более распространенная альтернатива заключается в том, что государство предлагает или обязывает частную компанию-оператора грузовых перевозок взять на себя ответственность за управление междугородними пассажирскими перевозками на основании государственного контракта, предполагающего выплату компенсации на возмещение любых убытков.

- **Вариант 7:** введение определенной степени конкуренции на рынке грузоперевозок посредством предоставления специальных или общих прав доступа к железнодорожным путям для квалифицированных частных компаний, осуществляющих грузоперевозки.

#### 5.5.4 Мотивы и варианты реформ

Не все варианты, описанные в рамках каждой из концепций инфраструктуры — государственной или частной — являются актуальными для всех стран, причем модификации вариантов могут быть адаптированы к национальным условиям. Реструктуризация представляет собой прагматичный поиск модели, которая позволяет получить желаемый результат на конкретных рынках, а также в разумной степени согласовать цели руководства железной дороги с целями национальной политики железнодорожного сектора, а не поиск идеальных моделей или теоретической элегантности.

Вставка 5.6 Примеры вариантов структуры в рамках Концепции на базе частной инфраструктуры (предполагает существование многопрофильной железной дороги с ограниченной долей пассажирских перевозок)					
Основные варианты политики	Основные функции железной дороги				
	Национальная магистральная железнодорожная сеть	Местные железнодорожные сети	Грузовые железнодорожные перевозки	Междугородние пассажирские железнодорожные перевозки	Местные пассажирские железнодорожные перевозки
Традиционная железная дорога	Национальный государственный департамент или орган по железным дорогам				
1. Реорганизация в ГП/ГК плюс меры по коммерциализации	Национальная государственная железнодорожная компания (или ГП)				
2. Децентрализация регионального/пригородного движения поездов с передачей его местным властям	Национальная государственная железнодорожная компания (или ГП)				Национальный или местный государственный ОП, работающий по контракту с МОВ
3. Предоставление частному сектору концессии на региональные и пригородные пассажирские перевозки	Национальная государственная железнодорожная компания (или ГП)				Частный ОП-концессионер, работающий по контракту на осуществление пассажирских перевозок, заключенному с центральными или местными органами власти
4. Горизонтальное разделение государственной компании-оператора междугородних поездов	Национальная государственная компания по железнодорожным грузоперевозкам (или ГП)			Национальный ОП осуществляющий междугородние пассажирские перевозки	ОП, осуществляющий междугородние пассажирские перевозки по контракту с правительством: частный концессионер или частная компания (и) грузоперевозок
5. Приватизация грузовой железной дороги в виде вертикально-интегрированного предприятия	Приватизированная (ые) национальная (ые) компания (и) по железнодорожным грузоперевозкам (концессия (и) на один или несколько регионов)				
6. Предоставление частному сектору концессии или контракта на междугородние пассажирские перевозки					
ОП: Оператор поездов    ГП: Государственное предприятие    ГК: Государственная компания    МОВ: Местные органы власти					

Структура рынка однозначно влияет на выбор модели. Варианты концепции на базе частной инфраструктуры были внедрены

правительствами тех стран, где преобладающая роль принадлежала рынкам железнодорожных грузоперевозок, а услуги пассажирских железнодорожных перевозок на большие расстояния находились на периферии общей транспортной системы. Правительства этих стран рассматривают удовлетворение потребностей в грузоперевозках как функцию частного сектора в рыночных условиях, не предусматривающую прямого участия государства. Если в национальной железнодорожной сети преобладающую роль играет конъюнктура спроса на пассажирские перевозки, правительства большинства стран усматривали гораздо более значительные общественные интересы или политические выгоды в участии государства и были нерасположены к приватизации железнодорожной сети, за исключением Японии и Великобритании, причем в последнем случае такое решение было впоследствии пересмотрено.

Рынка также имеют значение для каждой из этих концепций. Варианты горизонтального разделения региональных или городских пассажирских перевозок имеют смысл лишь при наличии развитых подсистем в рамках этих типов перевозок. Варианты, предполагающие наличие нескольких операторов грузовых перевозок, имеют смысл лишь в том случае, если рынки грузоперевозок в целом достаточно сильны для функционирования нескольких операторов.

Концепции и их варианты подразумевают наличие продуманной, поэтапной и рациональной программы по изменению баланса государственного и частного секторов, пересмотру и переоценке конкуренции и регулированию и переустановке границ между отраслевыми секторами. Такая программа позволит преобразовать традиционную интегрированную железную дорогу в диверсифицированную, децентрализованную, плюралистическую отрасль, ориентированную на транспортный рынок и способную быстро реагировать на его требования. В идеале, продуманная программа такого типа развивается поэтапно в стране, где до начала реализации имеется хорошо развитый политический и реализационный потенциал, достаточный объем операционных ресурсов, а также тщательно проработанная программа. Однако, в реальности, для правительств многих стран осознание и признание необходимости реструктуризации железной дороги наступает только, когда на это не осталось времени и средств.

Реформированные структуры позволяют улучшить управленческие стимулы для повышения производительности, усилить контроль за государственными расходами, а также получить лучшую отдачу от государственных средств, чем может предложить традиционная интегрированная железная дорога. Некоторые варианты также могут обеспечить сокращение государственной бюджетной поддержки систем железнодорожного транспорта, однако это представляет собой отдельную цель, достижение которой, как правило, требует отдельного стратегического решения. Однако, большой объем государственного субсидирования на железной дороге, находящейся в собственности государства, может быть

сокращен только за счет радикального разукрупнения сети, перевозок и/или сокращения штатов и, если рынок способен это выдержать, повышения тарифов. Если ситуация характеризуется именно такими неотложными задачами, то в этом случае поиск новой долгосрочной отраслевой структуры может отойти на второй план, уступив приоритет более насущным оперативным мерам в отношении существующей структуры.

Несмотря на то, что реагирование на кризисные ситуации иногда является неизбежным, хорошо продуманный политический курс, последовательно выдерживаемый в течение длительного времени, является более результативным для поддержки государственных интересов, чем решения типа «огнем и мечом», которые могут привести к деморализации трудового коллектива, занятого оказанием некачественных услуг с использованием ресурсов в условиях недостатка инвестиций. Даже неотложное оперативное вмешательство может быть более целесообразным в контексте долгосрочной структурной стратегии, целью которой является создание конкурентоспособной железной дороги, доступной для пользователей и налогоплательщиков в ценовом отношении.

В ситуационных исследованиях приводятся описания многочисленных структур железнодорожной отрасли и ее отдельных субъектов в качестве примера структур, описанных в настоящем Сборнике. В некоторых ситуационных исследованиях проиллюстрированы модификации центральных структур железнодорожной отрасли. В совокупности ситуационные исследования служат примером различных решений организации национальной железнодорожной отрасли.

## **5.6 Решения в отношении непрофильных видов деятельности**

В прошлом традиционные железные дороги вынуждены были существовать на условиях практически полного самообеспечения. Зачастую они производили как минимум часть собственного подвижного состава и/или строили собственную инфраструктуру в соответствии с техническими характеристиками, разработанными собственными проектными бюро, в которых работали инженеры, обучавшиеся в собственных учебных заведениях железной дороги. Железные дороги также печатали собственные билеты, расписания и руководства, нанимали собственную службу охраны, а иногда приобретали другие предприятия, как например, отели, паромы, порты, компании грузоперевозок и т. д.

Очень немногие железные дороги в настоящее время сохраняют такой широкий спектр видов деятельности. В настоящем разделе изложены исторические причины, объясняющие, почему традиционные железные дороги занимались таким большим количеством непрофильных видов деятельности, почему большинство железных дорог в настоящее время не видят в этом необходимости и стремятся отказаться от этой стратегии, а

также представлены варианты решений в отношении непрофильных видов деятельности.

Что является «профильным» видом деятельности? Обычно считается, что «профильность» относится к рыночной специализации организационной деятельности — специализации, которая отличает субъект хозяйствования от конкурентов или деятельности других типов субъектов хозяйствования.<sup>61</sup> Для железных дорог, профильной коммерческой деятельностью является оказание конкурентоспособных транспортных услуг при помощи эффективного использования железнодорожных технологий. Строительство железнодорожных линий, производство подвижного состава или печатание билетов и расписаний относятся к непрофильным видам деятельности, которыми железной дороге не только необязательно заниматься самостоятельно для успешной работы, но которые также отвлекают ресурсы от профильных видов коммерческой деятельности.

Можно рассмотреть четыре основные группы видов деятельности, характерных для традиционных железных дорог, которые, на первый взгляд, не имеют отношения к «профильным» видам деятельности железнодорожной отрасли. К ним относятся социально-бытовые и оздоровительные услуги для членов трудового коллектива; материально-техническое обеспечение и производственные предприятия; вспомогательные службы; и «расширенные» предприятия, которые являются вспомогательными, диверсифицированными или имеют отношение к недвижимости. Во Вставке 5.7 приведены примеры таких видов деятельности.

---

<sup>61</sup> В авторитетной книге по менеджменту Питерса и Уотермена (Peters and Waterman) (1982 г.) рассмотрены неудовлетворительные результаты компаний, которые увлеклись диверсификацией с выходом за пределы сфер своей реальной компетенции, и сделан вывод о том, что профильная коммерческая деятельность организации включает виды деятельности, ограниченные его основными компетенциями.

Вставка 5.7 Примеры непрофильных видов деятельности на железных дорогах			
Социально-бытовые и оздоровительные услуги для членов трудового коллектива*	Материально-техническое обеспечение и производственные предприятия железной дороги	Вспомогательные службы	«Расширенные» предприятия
Школы Высшие учебные заведения Поликлиники Больницы Дома престарелых Жилье для сотрудников Клубы отдыха Спортивные клубы Дома отдыха для сотрудников	Карьеры (балласт) Леса (деревянные шпалы) Бетонные шпалы Шахты (топочный уголь) Электростанции Железнодорожные шпалы Инструмент для технического обслуживания и ремонта Локомотивы Пассажирские и грузовые вагоны Железнодорожные двигатели и узлы Колеса и тормозные колодки Рельсовые цепи и реле Телефонная связь Офисная мебель	Охрана труда Профессиональное обучение Техническое проектирование Архитектурное проектирование Строительные работы Капитальный ремонт Уборка транспортных средств Печатно-издательская деятельность Охрана порядка и обеспечение безопасности Железнодорожные банки	Автомобильные парковки Отели и рестораны Организация питания в поездах Дорожные грузоперевозки Пассажирские автобусы ИКТ & логистические центры Грузовые и пассажирские паромы Экспедиторские и логистические услуги Туристические агентства Лизинг подвижного состава Использование объектов недвижимости Реклама
* Охрану труда и профессиональное обучение следует рассматривать в качестве вспомогательных служб железнодорожной отрасли			

Современные конкурентоспособные железные дороги должны сосредоточить внимание на получении и приобретении необходимых, но непрофильных услуг таким способом, который будет в максимальной степени способствовать профильной транспортной деятельности. Они должны задать себе ряд вопросов. Является ли эта деятельность на самом деле необходимой? Если да, то какие существуют альтернативные источники снабжения? Какой из альтернативных вариантов снабжения является максимально экономичным?

Каждая группа видов деятельности, приведенных во Вставке 5.7, имеет различное происхождение и обоснование и, в связи с этим, требует несколько различной оценки.

### *5.6.1 Социально-бытовые и оздоровительные услуги для членов трудового коллектива*

В середине XIX века крупные компании в индустриально развитых странах, включая частные и государственные железные дороги, начали расширять диапазон социальных благ, предоставляемых работникам и их семьям, для того чтобы привлечь и удержать рабочих и свести к минимуму отсутствие на рабочих местах. В железнодорожной отрасли необходимость предоставления льгот членам трудового коллектива, включая медицинское обслуживание, образование и жилье, возникла в связи с расширением сети железных дорог с охватом более удаленных районов. В это время большинство центральных правительств не предоставляли своим гражданам таких услуг или льгот.

#### *Медицинское обслуживание*

Работа на железных дорогах раннего периода была опасной, и многие работники погибали или получали серьезные травмы в процессе выполнения служебных обязанностей, в частности, при строительстве железных дорог, сортировке вагонов и в ремонтных депо; зачастую это происходило в удаленных районах. Железнодорожная отрасль вынуждена была принимать собственные меры, и в США, например, частные железнодорожные компании начали нанимать собственный медперсонал. Медицинское обслуживание на американских железных дорогах охватывало ряд медицинских услуг, включая регулярные медосмотры, проверку зрения и слуха, акушерская помощь и консультирование руководства железной дороги по вопросам производственной безопасности и гигиены. К 1896 году на американских железных дорогах работали свыше 6,000 железнодорожных врачей и функционировали 25 больниц, где ежегодно проходили лечение свыше 165,000 пациентов.

#### *Образование*

Железнодорожные компании раннего периода предоставляли услуги образования для передачи специализированных знаний и навыков железнодорожного дела, которые невозможно было получить в обычных школах или университетах. Позднее в диапазон услуг образования было включено базовое образование для детей рабочих в отдаленных железнодорожных поселках. В таких странах, как например, Австралия, Канада и Россия, железнодорожные поселки зачастую были первыми организованными поселениями, а железнодорожные школы зачастую были единственным реальным способом получить образование.

#### *Жилье*

Поскольку железнодорожные поселки зачастую были первыми поселениями в отдаленных районах, железные дороги обеспечивали новых железнодорожных рабочих жильем, а позднее сочли более удобным иметь в собственности дома или квартиры, чтобы улучшить мобильность персонала, например, среди начальников станций и начальников участков.



В XX веке спектр услуг, предоставляемых железными дорогами в социалистических странах, был расширен, поскольку правительства объявили государственные предприятия основным каналом предоставления социальных услуг. Советские железные дороги обеспечивали своим работникам полный спектр услуг в области здравоохранения, образования и обеспечения жильем на протяжении всей жизни. Помимо здравоохранения, образования и обеспечения жильем, забота железнодорожных компаний о своих работниках предусматривала и многие другие социальные услуги, например, библиотеки, ежегодные общественные мероприятия, а также общественные и спортивные клубы.<sup>62</sup>

В наши дни очень немногие железные дороги предоставляют социальные услуги. Потребность в них снизилась, поскольку многие профсоюзы и члены трудового коллектива в настоящее время предпочитают полагаться на национальные схемы, а не льготы от предприятия. Для защиты в сложных жизненных ситуациях существуют страховые полисы, а рынки труда являются более мобильными. Со стороны предложения, центральные и местные органы власти в настоящее время предоставляют социальные услуги, которые получили стремительное развитие во всех странах мира и заменили услуги, ранее предоставлявшиеся компаниями и государственными предприятиями. Помимо этого, железнодорожные компании были в состоянии поддерживать предоставление этих услуг, *только* благодаря тому, что они обладали практически полной монополией на сухопутные перевозки на большие расстояния. После Второй мировой войны доля железнодорожного транспорта уменьшилась, равно как и объемы перевозок в абсолютном выражении в некоторых странах, что привело к финансовой напряженности и ориентации на рынок. Железные дороги были не в состоянии и далее отвлекать все более дефицитные ресурсы на виды деятельности, которыми с большим успехом занимались другие органы власти, и больше не могли предоставлять гарантии занятости и пожизненные льготы. В настоящее время многие железные дороги изучают другие варианты осуществления непрофильных видов деятельности. Например, даже обучение в области охраны и гигиены труда, являющееся вспомогательным элементом основной области специализации железной дороги, может проводится сторонними организациями.<sup>63</sup>

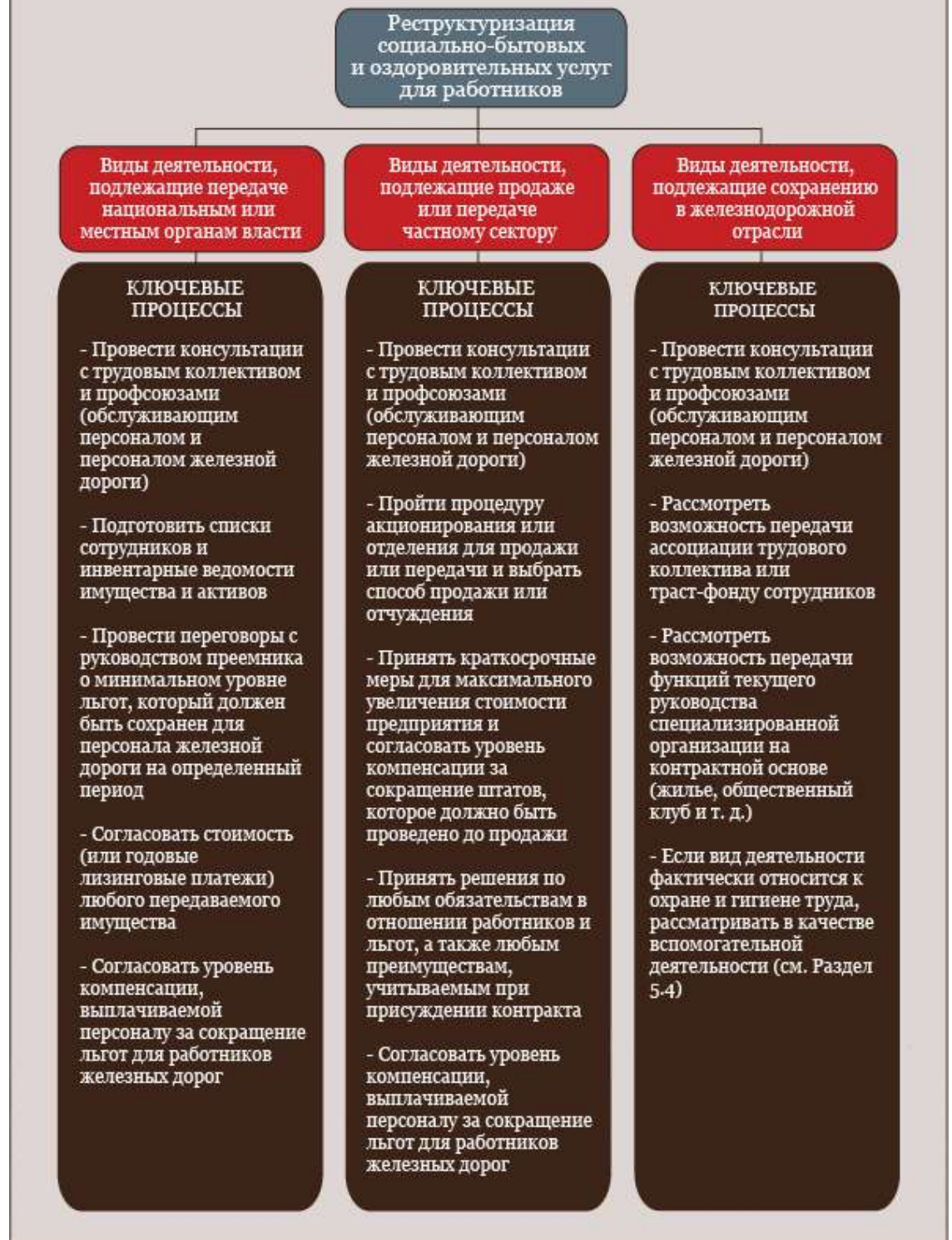
---

<sup>62</sup> К известным футбольным клубам, которые зародились как железнодорожные команды, относятся Manchester United, Locomotive Leipzig, и московское «Динамо».

<sup>63</sup> На вебсайте европейской медицинской фирмы указаны услуги, предоставляемые руководству железных дорог, которые включают оценку профессиональной пригодности; тестирование на употребление наркотиков и алкоголя; медицинские рекомендации по решению проблемы отсутствия персонала на рабочих местах, что имеет важное значение в плане безопасности; наблюдение за состоянием здоровья, а также рекомендации и психологические консультации для получивших травмы.

Рисунок 5.3

## Ключевые процессы реструктуризации социально-бытовых и оздоровительных услуг



Решение вопроса социально-бытовых услуг остается ключевым первым шагом в процессе оптимизации железных дорог для удовлетворения требованиям рыночной конкуренции. Большинство железных дорог в

развитых странах, странах бывшего СССР и странах с переходной экономикой в Восточной Европе, а также в Китае успешно отказались от предоставления многих социально-бытовых услуг.

Железным дорогам, которые сохраняют значительный диапазон социально-бытовых услуг, но стремятся снизить их бремя, следует обратить внимание на информацию, приведенную на Рисунке 5.3, на котором представлено базовое разделение на три типа: (i) услуги, которые могут быть переданы соответствующим организациям государственного сектора, таким как, например, центральные или местные государственные ведомства; (ii) услуги, которые могут быть проданы или переданы частному провайдеру; (iii) услуги, которые не могут быть без затруднений переданы соответствующим организациям, а также играют важную роль в поддержании морально-психологического климата в трудовом коллективе.

Ключевые инструменты или рабочие процессы, применяемые для управления этими тремя категориями, представлены на Рисунке 5.3. (Функции охраны и гигиены труда исключены из этих категорий и рассматриваются в качестве вспомогательных служб предприятия).

Опыт подсказывает, что большая часть социально-бытовых и оздоровительных услуг может быть реструктурирована в рамках этой схемы. Если вид деятельности не имеет существенной важности для поддержания морально-психологического климата в трудовом коллективе и производительности, и эту деятельность невозможно передать более компетентной организации, ее необходимо прекратить с использованием справедливых процедур для решения любых вопросов переподготовки или сокращения работников.

Однако, к регулированию устоявшихся схем льгот для трудового коллектива следует подходить с чрезвычайной осторожностью и уважением, поскольку недовольство работников может выйти за рамки этого вопроса и негативно отразиться на других аспектах реформирования железной дороги. По этой причине предлагаемый процесс предусматривает максимально высокие требования на предмет взаимодействия и консультаций с трудовым коллективом. В конечном итоге, если некоторые льготы для работников являются экономически целесообразными, не могут быть с легкостью переданы более компетентной организации и имеют большую важность для поддержания морально-психологического климата, их зачастую лучше всего сохранить и усовершенствовать.

### *5.6.2 Материально-техническое обеспечение и производственные предприятия железной дороги*

Существует множество исторических причин, по которым железные дороги включали в состав своей структуры материально-техническое обеспечение и производство. Развитие промышленности и международная экономическая конкуренция являлись движущими факторами строительства железных дорог практически во всех странах. Как правило, эти железные дороги

перенимали национальные или имперские технические стандарты. Национальные (или имперские) отрасли-поставщики были зачастую защищены импортными ограничениями, тарифами и политикой закупок у местных производителей, а более крупные страны производили собственные локомотивы, подвижной состав, системы сигнализации и другие компоненты инфраструктуры.<sup>64</sup>

На раннем этапе многие снабженческие и производственные компании железной дороги были частными и независимыми от базовой железной дороги. Но взаимозависимость между «крупными покупателями/крупными продавцами» обусловила для некоторых железных дорог необходимость развития собственного производственного потенциала. Помимо этого, в Китае, Великобритании, Индии и Российской Федерации национализация и интеграция железной дороги привела к совмещению ответственности как за систему железнодорожного транспорта, так и за производство основных активов в рамках министерских или ведомственных структур.

Когда логистические цепочки поставок были менее эффективными или конкурентоспособными, некоторые железные дороги стремились контролировать поставки стратегических материалов для собственных нужд. В результате, железные дороги достаточно часто являлись владельцами собственных шахт для добычи высококачественного топливного угля для локомотивов, карьеров для добычи балласта и лесосек для получения древесного сырья для производства деревянных шпал. Позднее некоторые железные дороги даже строили собственные электростанции, чтобы избежать зависимости от поставщиков-монополистов или чтобы обеспечить электроснабжением области, где электроснабжение было малодоступным или ненадежным.

Сторонники интеграции железных дорог с производством и материально-техническим обеспечением указывали на выгоды, заключающиеся в возможности контролировать технические характеристики и цены и поддерживать надежного и предсказуемого уровня спроса для производственных подразделений. В странах с плановой экономикой политическая поддержка была вызвана теоретически большей экономией средств за счет «эффективности» совместного планирования предложения и спроса на конечную продукцию предприятий.

В наши дни большинство стран отказались от этих структур во всех отраслях, а не только в железнодорожном секторе, поскольку опыт показал, что эксклюзивные отношения между отраслями государственного сектора, находящимися в собственности одного владельца, снижали стимулы к

---

<sup>64</sup> Наиболее разительные результаты такой политики сохранились в Европе в виде разнородных подсистем, которые включают четыре основные ширины колеи, восемь основных систем сигнализации (и двенадцать прочих), шесть основных систем электрификации и прочие различия между погрузочными габаритами, внутренней высотой пантографа, максимальной нагрузкой на ось, направлением хода, системами эксплуатационной безопасности и т. д..

повышению производительности и внедрению инноваций в обеих отраслях. В секторе железнодорожного транспорта это приводило к производству технологически устаревших локомотивов, подвижного состава и другого оборудования. На промышленных предприятиях железной дороги это ухудшало их потенциал с точки зрения конкурентоспособности в международном масштабе.

В наши дни индустрия материально-технического обеспечения железной дороги является диверсифицированной, глобальной и конкурентной. Практически все капитальное оборудование и материалы для железнодорожной инфраструктуры или перевозок может быть закуплено на конкурсной основе с использованием национальных или международных конкурсных торгов. Техническая способность определять и контролировать эксплуатационные характеристики железнодорожного оборудования относится к основным компетенциям железной дороги, в частности, в отношении активов, обеспечивающих конкурентные преимущества на рынке транспортных услуг. Однако, для сохранения значительных производственных мощностей в рамках железнодорожной организации сложно найти обоснование, поскольку требуемые компетенции не служат целям профильных видов коммерческой деятельности пассажирских и грузовых перевозок. Некоторые железные дороги могут предпринять попытку найти коммерческие аргументы в пользу производства, если им необходимы запасные части, изготовленные в соответствии с нестандартными спецификациями, для эксплуатации своей унаследованной индивидуальной системы, но практически всегда существует возможность обеспечить поставку компонентов по франшизному контракту или по контракту со сторонней компанией.

Сохранение производственных мощностей негативно сказывается на конкурентоспособности железных дорог, однако отказ от них может иметь серьезные социальные и отраслевые последствия, которые, тем не менее, можно минимизировать. Железные дороги должны установить процедуру, которая предоставит достаточно времени для разработки эффективной стратегии закупок и отчуждения производственных и снабженческих предприятий таким образом, чтобы максимально увеличить стоимость права собственности и повысить вероятность их успеха в качестве автономного субъекта хозяйствования. В странах с более низким уровнем оплаты труда международные производители, как правило, создают альянсы или совместные предприятия с местными предприятиями.

На Рисунке 5.4 представлена схема разделения снабженческих и производственных предприятий по трем типам компаний: (i) производства или государственные предприятия, находящиеся под контролем отдельного министерства, в целях уменьшения конфликтов интересов при закупках; (ii) компании, полностью находящиеся в частной собственности или с контрольным пакетом в частной собственности; и (iii) компании, сохраняемые в структуре железнодорожной отрасли, поскольку они поставляют критически важные материалы или компоненты, которые

невозможно закупить в рамках стандартных тендерных процедур и/или не имеют сбыта на рынках частного сектора.

**Рисунок 5.4** Ключевые процессы реструктуризации снабженческих и производственных предприятий железной дороги



Эти процессы основаны на долгосрочных интересах базовой железной дороги и предприятий. В ходе этих процессов, возможно, будет обнаружено, что некоторые виды снабженческой и производственной деятельности не имеют ценности – для железной дороги или других сторон – даже с учетом стимулов, как например, обязательства приобрести их продукцию в течение оговоренного переходного периода. Единственно разумным коммерческим решением будет их закрытие.

### *5.6.3 Вспомогательные службы предприятия*

Большинство железных дорог создали широкий спектр внутренних вспомогательных служб, как показано во Вставке 5.7. С позиции управления железной дорогой, которое зачастую поручалось региональным органам управления, специализированные потребности железнодорожной отрасли рассматривались в качестве основных компетенций, поскольку частные поставщики могли отсутствовать на местном рынке или находиться чересчур далеко, чтобы быть надежными.

Нормативно-правовая среда также благоприятствовала крупным национальным железным дорогам, обеспечивающим поставку услуг для внутреннего потребления. Например, охрана правопорядка на железных дорогах требовала наличия законодательно закрепленных прав и обязанностей, как например, полномочия на совершение ареста. Для правительства было более приемлемым наделить этими правами национальную железную дорогу, чем частную организацию. Аналогичным образом, на руководящий персонал в национальной компании, как например, главного инженера по строительству или главного инженера-механика, иногда возлагалась законодательно закрепленная ответственность за эксплуатационную безопасность активов, находящихся под их управлением, что стимулировало их осуществлять личный контроль тех организаций и предприятий, которые занимались эксплуатацией этих активов.

Бюрократические стимулы поддерживали существование крупных собственных сервисных структур в течение длительного времени после окончания срока их нормальной эксплуатации. Управленческие структуры традиционной железной дороги поощряли создание империй, нежели получение прибыли – большой штат и большой бюджет играли ключевую роль в повышении корпоративного влияния и получении вознаграждений, вследствие чего каждый регион и департамент стремились создать собственные вспомогательные службы предприятия в дополнение к профильным подразделениям.

В настоящее время, благодаря оптимизации цепочек поставок и электронным средствам коммуникации, необходимым для их привлечения и управления, доступ ко многим из услуг, необходимых большинству железных дорог, предлагается широким кругом частных поставщиков. Некоторые железные дороги закупают услуги в таких объемах, которые

вливают на формирование отрасли-поставщика желательным для железных дорог образом.

Как и другие отрасли, железные дороги должны определить, какие вспомогательные услуги сохранить в структуре предприятия, а какие закупать у сторонних организаций, на основании коммерческих аргументов в пользу каждого в сравнении с альтернативой закупок у сторонних организаций. Такие решения будут различными для разных железных дорог и услуг. Некоторые виды услуг требуют профильных навыков или компетенций и, в случае полного отказа от них и перехода на закупку у сторонних подрядчиков, могут создать критические риски или снизить организационную способность оценивать или контролировать эти риски. В отношении других услуг, внешний рынок может быть чересчур узким или слаборазвитым для обоснования закупки у сторонних организаций на конкурсной основе. Однако, современные железные дороги обнаружили, что многие непрофильные услуги могут закупаться у сторонних организаций с высокой степенью надежности, при этом иногда с улучшением качества услуг и практически всегда с долгосрочной экономией расходов, что повышает конкурентные преимущества профильной транспортной составляющей.

В стратегии рационализации внутренних вспомогательных служб присутствуют важные социальные и производственные аспекты, которые требуют взвешенного подхода и дополнительных изменений стратегий закупок, аналогично стратегии отчуждения служб материально-технического обеспечения и производственных предприятий. На Рисунке 5.5 представлены процессы реструктуризации: (i) видов деятельности, которые могут быть без затруднений закуплены у сторонних поставщиков на конкурсной основе; или (ii) видов деятельности, которые относятся к профильным или редким компетенциям, которые могут быть сохранены и оптимизированы в структуре базовой железной дороги.

Сохранение видов деятельности требует дальнейшей оценки и модернизации. Все крупные организации сталкиваются с трудностями при принуждении и стимулировании к достижению высоких показателей производительности профильных подразделений, защищенных от повседневных контактов со сторонними клиентами или конкурирующими поставщиками. На Рисунке 5.5 представлены стратегии усиления стимулов, включая «внутреннее ценообразование» и внешний сопоставительный анализ при помощи частичных закупок со стороны.



Рисунок 5-5

### Ключевые процессы реструктуризации вспомогательных служб железной дороги



#### 5.6.4 «Расширенные» виды деятельности

К последней категории непрофильных видов деятельности относятся три типа видов коммерческой деятельности, которые расширяют спектр услуг железных дорог в дополнение к пассажирским и грузовым перевозкам. В данной ситуации они рассматриваются, на основании имеющихся данных, как непрофильные, но иногда таковыми не являются, как будет показано ниже.

##### *Дополнительные услуги для пассажиров*

Дополнительные услуги расширяют спектр услуг для пассажиров и включают автомобильные парковки на станциях, железнодорожные отели и бары, ресторанное обслуживание в поездах и бюро находок, помимо прочего. Ресторанное обслуживание в поездах ограничивается оказанием услуг пассажирам железной дороги, но другие виды услуг сформировались в качестве приложения к маркетингу пассажирских перевозок или

внепланового коммерческого предприятия, поддерживаемого за счет регулярных пассажиропотоков, обеспечивающих оборот клиентов.

Общая ценность этих услуг не вызывает сомнений. Однако, многие железные дороги обнаружили, что оптимальным способом максимально повысить показатели и ценность таких видов деятельности для базового железнодорожного предприятия является их продажа, передача в лизинг или передача на условиях франшизы компаниям, обладающим максимальным уровнем компетенции в этих видах деятельности. К ним относятся операторы автомобильных парковок, цепочки отелей, франшизы быстрого питания и так далее. Это позволяет руководству железной дороги сосредоточиться на профильных видах коммерческой деятельности и получить максимальную выгоду от расширенных видов деятельности за счет доходов от продажи, лизинга или франшизных платежей.

### *Коммерческая деятельность с использованием объектов недвижимости*

Некоторые виды коммерческой деятельности включают использование железнодорожных активов в предприятиях, имеющих лишь слабое отношение или не имеющих никакого отношения к транспорту. В их число, помимо прочего, входят телекоммуникационные компании, использующие полосы отвода железных дорог, использование помещений железнодорожных вокзалов под объекты розничной торговли или офисные помещения, рекламные щиты и коммерческие автомобильные парковки.

Стратегии, позволяющие извлекать доход из объектов недвижимости и других активов железной дороги, нужно всячески приветствовать, но железнодорожные компании редко обладают специальным опытом в области использования объектов недвижимости, необходимым для максимального увеличения стоимости активов. В связи с этим, оптимальная стратегия может заключаться в монетизации неиспользуемых земельных участков, продаже или сдаче в аренду права доступа или прав на воздушное пространство компании, предложившей наивысшую цену, в зависимости от потребностей базовой железной дороги в капитале. Если для реализации проекта необходимо более долгосрочное сотрудничество между железной дорогой и девелоперской компанией, железная дорога может предпочесть разделить долгосрочные риски и прибыль посредством создания совместного предприятия со специализированными компаниями, получив доступ к квалификации и опыту специализированного партнера и пользуясь ими по мере необходимости.

### *Коммерческая деятельность в области диверсификации логистической цепочки*

Некоторые виды коммерческой деятельности позволяют увеличить охват рынка железнодорожных перевозок за счет диверсификации логистической цепочки, в основном в сфере грузоперевозок, но также и в сфере пассажирских перевозок. Примеры включают компании, специализацией которых являются грузовые автоперевозки, автобусное сообщение, порты,

паромы, логистика, туристические услуги, лизинг грузовых вагонов и морские перевозки. Некоторые из этих видов деятельности являются дополняющими по отношению к услугам железнодорожных перевозок, как например, подъездные маршруты грузового или автобусного транспорта к железной дороге, но некоторые железные дороги также инвестировали средства в конкурирующие компании, занимающиеся перевозками на большие расстояния.

В наиболее убедительных случаях, эти предприятия были приобретены в целях вывода операций базовой железной дороги за рамки железнодорожных перевозок в большой мир грузовых перевозок и логистики или, в случае услуг, связанных с пассажирскими перевозками, в сферу путешествий и туризма. Посредством приобретения или развития расширенных видов коммерческой деятельности, руководство железной дороги может приобрести конкурентоспособные характеристики, которых традиционное железнодорожное предприятие не имеет и не поддерживает. Однако, большинство железных дорог имеют существенные инвестиционные потребности, но, при этом, ограниченный капитал. В связи с этим, им также следует рассмотреть возможность заключения контрактов, создания совместных предприятий или партнерств со специализированными организациями в целях расширения своего бизнеса или включения в его состав других услуг.

Решения о диверсификации должны основываться на тщательном исследовании рыночного потенциала и коммерческой жизнеспособности, или оценке возможных синергетических эффектов в результате совместного владения профильными и расширенными предприятиями. В качестве альтернативы, некоторые неудачные примеры диверсификации были обусловлены попытками «имитации» другой железной дороги, которая успешно диверсифицировала свою коммерческую деятельность, но в других рыночных условиях. Другие примеры диверсификации были обусловлены причинами, которые потеряли свою значимость в результате изменения рыночного спроса, и сохранились лишь вследствие инертности.

В целом, в настоящем Сборнике не рекомендуется диверсификации, а аргументируется необходимость ориентации руководства на оптимизацию профильной деятельности железной дороги, в особенности, в условиях, когда профильные виды деятельности испытывают недостаток капитала или требуют непрерывной бюджетной поддержки. Однако, хорошая аргументация может служить основанием для исключения из этого правила. Железным дорогам, планирующим реструктуризацию, следует провести анализ всех расширенных видов деятельности и выбрать наиболее рациональную стратегию хозяйственной деятельности. На Рисунке 5.6 представлен процесс анализа и проведения мероприятий по реструктуризации для трех вышеописанных групп.

Рисунок 5.6

Ключевые процессы реструктуризации расширенных видов деятельности



### *5.6.5 Использование профессиональных консультантов*

Сложный процесс анализа и реструктуризации непрофильных видов деятельности железной дороги включает оценку большого числа разнообразных видов деятельности, имеющих различные организационно-правовые формы, требующих определенных квалификаций и функционирующих на определенных внутренних и внешних рынках. Ни одно министерство транспорта и очень немногие железнодорожные организации обладают всеми квалификациями, необходимыми для разработки и реализации стратегии для рационализации непрофильных видов деятельности.

Помимо этого, процесс проведения реформ является чувствительным для деятельности (во всех случаях для затрагиваемых подразделений и зачастую для базовой железной дороги), и если такой процесс затягивается, то это всегда отрицательно сказывается на морально-психологическом климате в трудовом коллективе и гарантированно вызывает противодействие. Для разграничения законных коммерческих вопросов и укоренившихся корыстных интересов необходим нейтральный подход и глубокий опыт.

Вследствие этих причин привлечение внешних профессиональных консультантов является оптимальным решением. Они обладают необходимым уровнем квалификации и независимостью для проведения оценки деятельности, определения оптимальных альтернативных вариантов и оказания содействия в выполнении рекомендаций.