



УДК 656.072

М. П. Акулов**ВЛИЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ НА СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ ПАССАЖИРСКИМ КОМПЛЕКСОМ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ**

Дата поступления: 08.07.2015

Решение о публикации: 28.09.2015

Цель: Представить результаты анализа предпосылок, причин, способов и результатов организационных изменений в пассажирском комплексе железных дорог Российской Федерации. **Методы:** Анализ базируется на выявлении закономерностей изменения системы управления пассажирским комплексом железных дорог под влиянием организационных изменений. Применены методы системного и сравнительного анализа, обобщения, а также диалектические методы изучения проблем управления и экономики на железнодорожном транспорте. Для сравнения задействован международный опыт управления организационными изменениями и формирования систем управления пассажирским комплексом железных дорог. **Результаты:** Выявлена специфика функционирования отрасли железнодорожного транспорта в Российской Федерации. Определены ее естественно-монопольный и конкурентные сегменты деятельности. Оценены пути организационных изменений для отрасли в целом и пассажирского комплекса железных дорог в частности. Выявлены и описаны факторы, определяющие оптимальный порядок функционирования пассажирского комплекса железных дорог в Российской Федерации, учитывающие специфические условия внешней и внутренней среды, систему экономических отношений, а также социальную функцию пассажирского железнодорожного транспорта в стране. **Практическая значимость:** Материалы статьи позволят оценить перспективы функционирования пассажирского комплекса железных дорог Российской Федерации на основе выбранного направления организационных изменений, целесообразность преобразований на железнодорожном транспорте различных государств, определить направления организационных изменений. Статья обобщает опыт формирования системы управления пассажирским комплексом железных дорог с целью создания эффективно функционирующей отрасли в условиях организационных изменений.

Организационные изменения, система управления, пассажирский комплекс железных дорог, естественно-монопольный сегмент отрасли, конкурентный сегмент отрасли, государственное регулирование.

Mikhail P. Akulov, vice president in charge of passenger transportation, director general of Federal Passenger Company JSC, nozpgups@gmail.com (Russian Railways JSC) INFLUENCE OF ORGANISATIONAL CHANGES ON THE MANAGEMENT SYSTEM OF THE RAILWAY PASSENGER SERVICE SYSTEM

Objective: To present results of analysis into conditions, causes, methods and results of organisational changes in the passenger system of Russian Federation's railways. **Methods:** The analysis is based on identification of regularities in changes to the management system of railway passenger service system under influence of organisational changes. Systemic and comparative analysis methods were deployed,

as were generalisation methods, and dialectic methods for study of problems of railway transport management and economy. International experience in managing organisational changes and forming management systems for railway passenger service systems was used for comparison. **Results:** Specific features of functioning of the railway transport industry in the Russian Federation were ascertained, and its activity's natural-monopoly and competitive segments were established. Ways for organisational changes for the industry as a whole and its passenger service system were evaluated. Factors that determine best possible order of functioning of passenger service system in the Russian Federation are established and described, taking into account specific conditions of external and internal environment, system of economic relations, as well as social function of the country's passenger railway transport. **Practical importance:** The paper's materials will allow to evaluate the perspectives of functioning of Russian Federation's railway passenger service system on the basis of chosen direction of organisational changes, practicability of reforms in various countries' railway transport, and to determine the directions of organisational changes. The paper sums up the experience of forming a system for managing railway passenger service system with the objective of creating an efficiently functioning industry in the conditions of organisational changes.

Organisational changes, management system, railway passenger service system, natural-monopoly segment of the industry, competitive segment of the industry, government regulation.

Развитие общества предполагает постоянное взаимодействие экономических систем и их элементов (государств, предприятий, домохозяйств), в результате которого они неизбежно подвергаются организационным изменениям. Организационные изменения выступают для элементов экономических систем как переходное неустойчивое состояние и означают смену их формы, содержания, качества посредством развития или самосохранения. Характер организационных изменений связан с особенностями функционирования и с периодами жизни элементов экономических систем. На пассажирском железнодорожном транспорте организационные изменения обуславливаются также высокой социальной значимостью пассажирских перевозок.

Теория и российская практика организационных изменений в пассажирском комплексе железных дорог

Для отрасли железнодорожного транспорта, являющейся сложной производственной и территориально-функциональной системой, организационные изменения происходят

вследствие внешних и внутренних причин, вызывают трансформации внутри нее и ориентированы на потребности множества участников транспортного рынка. Организационные изменения на железнодорожном транспорте инициируются, как правило, государственными органами ввиду высокой экономической и социальной значимости отрасли. В результате организационных изменений отрасли происходят трансформации в структуре управления отраслью, в системе внутриотраслевых связей и отношений; изменяется баланс между частным и государственным сектором в отрасли, степень государственного регулирования отрасли в целом и ее отдельных сегментах в частности, тип конкуренции в сегментах отрасли; реструктуризируется управленческая система отдельных сегментов отрасли.

Пассажирский комплекс железных дорог является неотъемлемой составляющей отрасли железнодорожного транспорта и представляет собой сложноорганизованную систему, включающую: организатора перевозок, оператора пассажирских обустройств, поставщиков подвижного состава, локомотивные и вагоноремонтные депо и другие хозяйствующие субъекты. Организационные изменения в пассажирском комплексе железных дорог

неразрывно связаны с изменениями в отрасли железнодорожного транспорта, однако производятся с учетом специфики функционирования пассажирского железнодорожного транспорта. С одной стороны, это необходимость обеспечения доступности железнодорожных перевозок для пассажиров (выполнение социально-экономических обязанностей государства), с другой – необходимость достичь прибыльности деятельности компаний – операторов пассажирских перевозок (или иных структур отрасли, ответственных за перевозки).

В Российской Федерации кардинальные преобразования в отрасли железнодорожного транспорта и его пассажирском комплексе начались в конце 1990-х годов и обусловлены комплексом причин:

1) переходом государства от командно-административной системы управления экономикой, где планирование и ценообразование было всеобъемлющим, а распределение материальных ресурсов – централизованным, к свободному рынку и, следовательно, конкуренции и функционированию всех хозяйствующих субъектов по рыночным законам;

2) необходимостью снижения народнохозяйственных затрат государства и повышения эффективности деятельности естественных монополий путем их реформирования;

3) структурными проблемами отрасли железнодорожного транспорта (высоким уровнем износа основных фондов; недостаточным объемом инвестиций в материально-техническую базу; перекрестным субсидированием убыточных видов деятельности прибыльными (покрытием убытков пассажирских перевозок доходами от грузовых и др.); государственным регулированием тарифов на перевозки; отсутствием стимулов к снижению производственных затрат; сложной системой внутреннего учета и др.);

4) сосредоточением функций государственного регулирования и хозяйственного управления железными дорогами в одном органе – Министерстве путей сообщения Российской Федерации (МПС России);

5) увеличением конкуренции на рынке транспортных услуг и усилением позиций авиационного и автомобильного транспорта.

Пути организационных изменений в железнодорожной отрасли РФ вырабатываются на основе мирового опыта с учетом важности железных дорог для обширной территории государства на протяжении всей истории их существования. При реформировании реализуются различные подходы к управлению железнодорожным транспортом (инфраструктурой, перевозками и операциями) и к сочетанию государственной и частной форм собственности. В результате выстраиваются вертикально или горизонтально диверсифицированные системы управления отраслью.

При вертикальной диверсификации отделяется инфраструктурная сфера отрасли железных дорог от деятельности, связанной с перевозками. Такой подход применяется, когда государство стремится сохранить контроль над сетью железных дорог, однако нацелено на развитие перевозочной деятельности, на активное привлечение частного бизнеса в перевозочную деятельность, на увеличение конкуренции на рынке транспортных услуг, на повышение прозрачности предоставления государственных субсидий. Существенными условиями вертикальной диверсификации в отрасли являются: протяженные железные дороги, на которых функционируют жизнеспособные транспортные операторы в условиях реальной конкуренции, развитая правоприменительная, регуляторная и административная среда. К наименее существенным условиям вертикальной диверсификации относятся малая доля компаний – операторов железнодорожных перевозок на рынке транспортных услуг, незаинтересованность частных инвесторов в перевозочной деятельности. Вертикальная диверсификация возможна как на государственных, так и на частных железных дорогах и для пассажирского комплекса железных дорог означает формирование мультиоператорских (на рынке конкурируют независимые операторы – конкуренция на рынке)

или монооператорских систем (конкуренция на уровне доступа к эксклюзивным правам – конкуренция за рынок). Почти в половине стран мира реализована вертикальная диверсификация, в том числе во всех ведущих железнодорожных державах и экономически развитых странах.

Горизонтальная диверсификация означает выделение региональных и функциональных структур. Она характерна при организации управления железнодорожной отраслью на национальном уровне, особенно в странах с большой территорией. В качестве причин горизонтальной диверсификации выделяются необходимость улучшения управляемости различных видов деятельности монопольной структуры, повышение финансовой прозрачности, специализация отдельных бизнес-единиц, передача ответственности органам региональной власти, планируемая продажа или передача по договору концессии отдельных бизнес-единиц, повышение эффективности за счет бенчмаркинга. Условиями для горизонтальной диверсификации являются возможность регионального разделения рынков пассажирских и грузовых железнодорожных перевозок и развитая сеть железных дорог. Напротив, небольшая сеть железных дорог рассматривается в качестве несущественного фактора, так как бизнес-единицы способны выступать самостоятельными центрами прибыли.

При горизонтальной диверсификации возможно как сохранение инфраструктуры железных дорог и перевозочной деятельности в рамках единого комплекса, так и разделение инфраструктуры и перевозочной деятельности. При сохранении полностью интегрированной монопольной компании, объединяющей инфраструктурную сферу и сферу перевозок, ее позиции оказываются сильными на рынке и могут быть ослаблены только посредством конкуренции локальных монополистов на сопряженных территориях.

Сфера пассажирских железнодорожных перевозок является конкурентной в отрасли железнодорожного транспорта. Формирова-

ние различных типов конкурентных отношений на рынке пассажирских железнодорожных перевозок обусловлено организационными изменениями в пассажирском комплексе железных дорог и инициировано, как правило, государственными органами. Вне зависимости от вида диверсификации отрасли железнодорожного транспорта компании-операторы пассажирских железнодорожных перевозок находятся в государственной, частной или смешанной собственности и имеют различную организационно-правовую форму.

Организационные изменения в отрасли железнодорожного транспорта Российской Федерации начались с разграничения функций государственного регулирования и хозяйственного управления железными дорогами, сосредоточенных в одном органе – МПС России. Принято решение о создании коммерческой компании, для организационной структуры которой рассматривались различные варианты:

1) единая вертикально интегрированная компания, включающая в себя естественно-монопольную составляющую (инфраструктуру) и подразделения, предоставляющие услуги на конкурентных рынках железнодорожных перевозок и сервиса;

2) холдинг, включающий в себя инфраструктурную компанию (естественную монополию), а также пассажирские, грузовые и сервисные компании, действующие на соответствующих конкурентных рынках;

3) отдельные юридические лица: инфраструктурная компания, независимые перевозчики, сервисные компании;

4) конкурирующие железнодорожные компании, владеющие инфраструктурой и осуществляющие перевозочную деятельность.

Российская организационная структура железнодорожного транспорта требовала оптимального взаимодействия всех его составляющих, поэтому наиболее рациональным представлялось создание на базе имущества МПС России единой (центральной) железнодорожной компании в виде холдинга. Разделение

естественно-монопольных и конкурентных сегментов отрасли путем передачи первых в компетенцию ОАО «РЖД», а вторых – самостоятельным хозяйствующим субъектам неизбежно привело бы к повышению железнодорожных тарифов, что противоречило целям реформирования.

На базе ОАО «РЖД» созданы профильные предприятия как структурные подразделения ОАО «РЖД». Новая компания сосредоточила в своих руках полное управление комплексом железных дорог России на первых этапах реформирования, контролировала все сферы деятельности для достижения технических, производственных, экономических, маркетинговых и других целей, действовала в интересах государства. Собственником ОАО «РЖД» стало государство, владеющее 100 %-ным пакетом акций; был установлен запрет на переход этих акций к какому-либо лицу. Организационно-правовая форма центральной компании ОАО «РЖД» позволила в дальнейшем выделить профильные предприятия в дочерние зависимые общества и передать акции этих обществ частному капиталу путем открытой продажи. В результате организационная структура российского железнодорожного транспорта стала представлять собой холдинг, где развитие конкуренции по сферам деятельности (между железнодорожными компаниями, между компаниями железнодорожного и других видов транспорта) должно приносить прибыль предприятиям.

Организационные изменения в пассажирском комплексе железных дорог неразрывно связаны с преобразованиями в отрасли железнодорожного транспорта и производились в три этапа по видам сообщения (рис. 1). Повышения эффективности работы пассажирских перевозчиков и доступности пассажирских перевозок для населения предполагалось достичь за счет создания условий для развития конкуренции внутри сегмента пассажирских перевозок и открытия доступа к нему частных капиталов. Мероприятия реформирования учитывали географические, производственные и финансовые характеристики российско-

го пассажирского железнодорожного транспорта.

К настоящему моменту пассажирские перевозки в дальнем следовании осуществляет АО «ФПК» – дочернее зависимое общество в составе холдинга «РЖД». Организационная структура АО «ФПК» включает в себя аппарат управления и 16 территориальных филиалов, в состав которых входят 40 пассажирских вагонных депо, 37 вагонных участков, 15 железнодорожных агентств, 6 дирекций по организации питания.

Включение АО «ФПК» в состав холдинга «РЖД» обеспечивает:

- 1) более высокий уровень интеграции с ключевыми предприятиями железнодорожной отрасли в собственности ОАО «РЖД»;
- 2) регулярность и безопасность перевозок, улаживание конфликтов и споров;
- 3) централизованную подготовку персонала;
- 4) балансировку ОАО «РЖД» объемов грузовых и пассажирских перевозок на участках с недостаточной мощностью инфраструктуры;
- 5) финансовую поддержку материнской компанией: обеспечение более дешевыми кредитными ресурсами, совместное осуществление закупок у машиностроительных холдингов и финансирование капитальных затрат.

На рынке пригородных пассажирских перевозок образованы 26 открытых акционерных обществ – пригородных пассажирских компаний (ППК). Структуру капитала ППК составляют акции ОАО «РЖД» и органов власти субъектов Российской Федерации, что означает перераспределение ответственности между региональными и федеральным бюджетами и ответственность за эффективное развитие рынка пригородных железнодорожных перевозок субъектами РФ.

В результате организационных изменений сформировалась структура пассажирского комплекса, представленная на рис. 2.

Сформированная структура позволила повысить управляемость комплексом, создать стимулы к результативному функционированию бизнес-единиц. Так, АО «ФПК» вы-



Рис. 1. Этапы реформирования пассажирского комплекса российских железных дорог

шло на безубыточный уровень функционирования.

Роль государства в системе управления пассажирским комплексом железных дорог в условиях организационных изменений

Государство выступает регулятором отрасли железнодорожного транспорта и ее пассажирского комплекса, влияет на состав участников рынка, условия функционирования предприятий, экологические стандарты и стандарты

безопасности, объемы финансовой поддержки, долгосрочное развитие инфраструктуры железных дорог. Главные функции государства в сфере пассажирских перевозок:

- 1) определение национальной транспортной стратегии;
- 2) обеспечение недискриминационного доступа к сети;
- 3) создание административного аппарата;
- 4) приобретение транспортных услуг;
- 5) регулирование тарифов;
- 6) организация международной железнодорожной интеграции.

Для развития конкуренции на рынке пассажирских железнодорожных перевозок ряд

стран мира создает условия для функционирования частных компаний-операторов или конкуренцию между государственными компаниями-операторами. Конкуренция на рынке пассажирских железнодорожных перевозок происходит по трем сценариям:

1) за поезда, следующие на большие расстояния, т. е. за «нитку» графика, и за местные поезда – на определенных участках, т. е. за регион обслуживания;

2) между двумя операторами на параллельных или пересекающихся линиях;

3) между операторами, осуществляющими перевозки по инфраструктуре третьих компаний.

На рынке пассажирских железнодорожных перевозок компании-операторы конкурируют между собой за получение контрактов на перевозку пассажиров и субсидий в качестве компенсации потерь от тарифного регулирования. Наиболее распространена конкуренция за рынок в рамках краткосрочных концессий.

Так как большинство правительств государств мира стремятся сохранить влияние на пассажирские железнодорожные перевозки и тарифы, вводятся так называемые контрактные обязательства предоставления общественных услуг и контракты на предоставление общественных услуг. Обязательство предоставления общественных услуг определяется как требование, закрепленное или установленное государством, согласно которому деятельность транспортного предприятия должна осуществляться с учетом коммерческого интереса предприятия. Это обязательство относится как к правительству страны, так и к региональным органам власти. Государство формирует стандарты качества обслуживания пассажиров, экологические стандарты, стандарты безопасности перевозок и др. и организует контроль за их исполнением посредством государственных органов и негосударственных комитетов.

Обязательства предоставления общественных услуг:

1) услуга или определенный уровень услуги;

2) услуги в соответствии с определенным уровнем тарифов;

3) льготы отдельным категориям пассажиров.

Контрактное обязательство предоставления общественных услуг предполагает определение состава обязательств, а также разработку механизмов компенсации потерь перевозчиков при заданном уровне тарифов (Т). В идеале размер компенсации (К) должен равняться чистой коммерческой стоимости предоставления услуг (С), включая возврат на вложенный капитал (Н):

$$K = C \cdot (1 + H) - T.$$

Контракт на предоставление общественных услуг базируется на аналогичных посылах, однако имеет концептуальные отличия. В его рамках определяется объем минимальных услуг без разделения на коммерческие и некоммерческие, уровень тарифов, сумма и схема компенсаций на срок действия контракта, основанные на величине экономически обоснованных затрат на организацию оказания услуг (ЭОЗ) и базовой норме прибыли (НБ):

$$K = \text{ЭОЗ} \cdot (1 + \text{НБ}) - T.$$

Внедрение описанных схем позволяет существенно снизить потребности в субсидиях, выделяемых на покрытие убытков транспортных компаний. Так, объем субсидий АО «ФПК» в 2014 г. составил 23,3 млрд руб. против 36 млрд руб. в 2009 и 2010 гг., при этом компания сохранила устойчивое финансовое положение.

Заключение

В результате организационных изменений система управления пассажирским комплексом железных дорог трансформируется в соответствии с комбинацией трех групп факторов:

1) организация управления (государственная корпорация, государственная компания, частная компания);

2) конкуренция (мульти- или монооператорская система);

3) диверсификация (горизонтальная, вертикальная).

Система управления пассажирским комплексом железных дорог видоизменяется в сторону усложнения в условиях диверсификации и развития конкуренции: появляются отраслевые государственные и негосударственные комитеты; увеличивается количество участников рынка, предоставляющих специализированные услуги компаниям – операторам пассажирских перевозок; выстраиваются интеграционные структуры, деятельность которых направлена на согласование действий участников рынка. Упрощение структуры пассажирского комплекса железных дорог происходит за счет сокращения непрофильных видов деятельности, повышения специализации отдельных структур, усиления рыночных механизмов их взаимодействия.

Организационные изменения в пассажирском комплексе железных дорог являются естественным историческим процессом и повышают общественную полезность железнодорожного транспорта, способствуют снижению народнохозяйственных затрат за счет рационального использования производственного потенциала отрасли железнодорожного транспорта.

Библиографический список

1. Акулов М. П. Актуальные вопросы взаимодействия пассажирской железнодорожной компании с органами власти и субъектами рынка транспортных услуг / М. П. Акулов // Транспортное дело России. – 2014. – № 5. – С. 53–55.

2. Акулов М. П. Пассажирский комплекс Российских железных дорог / М. П. Акулов. – СПб. : НП-Принт, 2014. – 464 с.

3. Гурьев А. И. Железные дорожники о себе и реформах / А. И. Гурьев. – СПб. : РЖД-Партнер, 2012. – 496 с.

4. Верховых Г. В. Железнодорожные пассажирские перевозки : моногр. / Г. В. Верховых, А. А. Зай-

цев, А. Г. Котенко и др. ; под ред. Г. В. Верховых. – СПб. : Сев.-Зап. регионал. центр «Русич» ; Паллада-медиа, 2012. – 520 с.

5. Никитин О. А. Федеральная пассажирская компания на международном рынке / О. А. Никитин // Железнодорож. транспорт. – 2013. – № 7. – С. 22–25.

6. Шнейдер М. А. Рынок пригородных пассажирских перевозок : управление и экономика : моногр. / М. А. Шнейдер, Е. А. Проскуракова. – СПб. : НП-Принт, 2012. – 288 с.

7. Economic effects of Vertical Separation in the railway sector // Community of European Railway and Infrastructure Comp., 2012. – 188 p.

8. Railway Reform : Toolkit for Improving Rail Sector Performance. – Washington, DC : The World Bank, 2011. – 410 p.

References

1. Akulov M. P. *Transportnoye delo Rossii – Russia's Transport Indus.*, 2014, no. 5, pp. 53–55.

2. Akulov M. P. *Passazhirskiy kompleks Rossiyskikh zheleznikh dorog* [Passenger System of the Russian Railways]. St. Petersburg, NP-Print, 2014. 464 p.

3. Guryev A. I. *Zheleznyye dorozhniki o sebe i reformakh* [Railway Employees on Themselves and Reforms]. St. Petersburg, RZhD-Partner, 2012. 496 p.

4. Verkhovyykh G. V., Zaytsev A. A. & Kotenko A. G. *Zheleznodorozhnyye passazhirskiy perevozki* [Passenger Transportation by Rail] ; ed. G. V. Verkhovyykh. St. Petersburg, Rusich ; Pallada-Media, 2012. 520 p.

5. Nikitin O. A. *Zheleznodorozhny transport – Railway Transp.*, 2013, no. 7, pp. 22–25.

6. Shneyder M. A. & Proskoryakova Ye. A. *Rynok prigorodnykh passazhirskikh perevozok : upravleniye i ekonomika* [Commuter Passenger Transportation Market: Management and Economy]. St. Petersburg, NP-Print, 2012. 288 p.

7. Economic effects of Vertical Separation in the railway sector. Community of European Railway and Infrastructure Comp., 2012. 188 p.

8. Railway Reform : Toolkit for Improving Rail Sector Performance. Washington, DC, The World Bank, 2011. 410 p.

АКУЛОВ Михаил Павлович – вице-президент по пассажирским перевозкам, генеральный директор АО «Федеральная пассажирская компания», nozpgups@gmail.com (ОАО «РЖД»).