

Державної програми реформування залізничного транспорту

1. Загальна частина

Залізничний транспорт є однією з базових галузей економіки. Стабільне та ефективне функціонування залізничного транспорту є необхідною умовою для забезпечення обороноздатності, національної безпеки і цілісності держави, підвищення рівня життя населення.

На даний час залізниця в основному задовольняє потреби суспільного виробництва та населення у перевезеннях. Проте стан виробничо-технічної бази залізниць і технологічний рівень перевезень за багатьма параметрами не відповідає зростаючим потребам суспільства та європейським стандартам якості надання транспортних послуг, що найближчим часом може стати перешкодою для подальшого соціально-економічного розвитку держави.

До проблем, які слід розв'язати для забезпечення подальшого розвитку залізничного транспорту, також належать:

- недосконалість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність залізничного транспорту, та невідповідність його організаційної структури умовам розвитку ринкової економіки країни;
- перехресне субсидування збиткових пасажирських перевезень за рахунок вантажних;
- недостатня прозорість фінансової діяльності галузі;
- низький рівень конкуренції на ринку залізничних перевезень.

Потребує вирішення питання щодо подолання відставання у розвитку мережі українських залізниць від залізниць країн ЄС та Росії, які сьогодні перебувають на різних етапах реформування, але при цьому істотно випереджають залізницю України.

Проведення ринкових перетворень на залізничному транспорті сприятиме прискоренню темпів європейської інтеграції, налагодженню більш тісного міжнародного економічного співробітництва та підвищенню конкурентоспроможності українських залізниць на ринку транспортних послуг, дасть можливість ефективно використовувати вигідне геополітичне розташування України, а також збалансувати інтереси залізниць та споживачів їх послуг.

2. Аналіз причин виникнення проблем і обґрунтування необхідності прийняття Державної програми реформування залізничного транспорту

Виникнення проблем у діяльності та розвитку залізничного транспорту зумовлене рядом негативних факторів, зокрема:

- прогресуючим старінням основних фондів. Загальний ступінь зносу основних фондів становить 56 відсотків, у тому числі рухомого складу – 68 відсотків. Потребує істотної модернізації інфраструктура залізниць. Протяжність колій, ремонт яких не проведено своєчасно, досягла 30 відсотків загальної протяжності. Внаслідок цього обмежується швидкість руху поїздів, створюється реальна загроза безпеці руху на залізничному транспорті, виникнення техногенних катастроф;
- відсутність державної підтримки інноваційного розвитку галузі та недосконалість законодавчої бази у частині залучення інвестицій;
- низькими тарифами на перевезення пасажирів і відсутністю дієвого механізму компенсації збитків під час надання суспільних послуг, що призводить до перехресного субсидування збиткових пасажирських перевезень за рахунок вантажних. Збитки від таких перевезень тільки у 2005 році перевищили 2 млрд гривень, що значно обмежує можливість техніко-технологічної модернізації залізничного транспорту.

Актуальність розроблення Державної програми реформування залізничного транспорту (далі – Програма) зумовлена необхідністю вжиття кардинальних заходів для удосконалення системи управління залізничним транспортом та забезпечення державної підтримки його реформування.

3. Мета Програми

Основною метою Програми є реформування залізничного транспорту для задоволення зростаючих потреб національної економіки і населення в перевезеннях, підвищення їх якості та зменшення вартості транспортної складової в ціні продукції.

Реформування залізничного транспорту передбачає:

- підвищення ефективності діяльності галузі шляхом забезпечення безпеки функціонування і доступності ринку послуг залізниць для всіх суб'єктів господарювання;
- створення умов для рівного доступу до користування послугами об'єктів інфраструктури залізничного транспорту та додатковими послугами;
- удосконалення системи управління залізничним транспортом;
- створення сприятливих умов для залучення інвестицій, необхідних для оновлення та модернізації виробничо-технічної бази залізниць;
- інтеграцію залізничного транспорту України

до європейської і світової транспортної системи, створення організаційно-правових, економічних і техніко-технологічних передумов для запровадження принципів європейської транспортної політики;

- забезпечення прозорості фінансової діяльності залізничного транспорту.

4. Умови реформування залізничного транспорту

Необхідними умовами для ефективного реформування залізничного транспорту є:

- збереження залізниць у державній власності;
- забезпечення функціонування і розвитку залізничного транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу, що характеризується високим рівнем централізованого управління, та надання можливості для концентрації матеріальних і фінансових ресурсів і розпорядження ними;
- системний підхід до проведення реформ;
- адаптація системи управління залізничним транспортом до ринкових умов господарювання;
- підвищення ефективності діяльності та інвестиційної привабливості галузі;
- узгодження принципів управління залізничним транспортом та організаційно-правової форми господарювання з нормами європейського законодавства;
- стимулювання підприємницької ініціативи, посилення мотивації праці та підвищення рівня соціальної захищеності залізничників.

Друкуючи схвалений Кабінетом Міністрів України текст концепції Державної програми реформування залізничного транспорту, редакція запрошує фахівців-залізничників висловлювати пропозиції, доповнення та зауваження до проекту майбутньої державної програми реформування залізничного транспорту, над якою зараз працюють аналітики галузі. Кожна висловлена точка зору сприятиме об'єктивному вдосконаленню остаточного варіанта документа, який визначатиме наше з вами трудове життя на подальші десятиліття.

За результатами порівняльного аналізу передбачених законодавством організаційно-правових форм господарювання (асоціація, корпорація, концерн, державна акціонерна компанія, холдингова компанія тощо) можна зробити висновок, що найбільш прийнятною формою організації діяльності підприємств залізничного транспорту є корпоративна із створенням на базі Укрзалізниці, залізниць, підприємств, установ та організацій галузі державної акціонерної компанії, 100 відсотків акцій якої належатимуть державі.

Корпоративна модель забезпечить органічне поєднання централізованого управління галуззю з ринковим механізмом господарювання, що відповідає принципам, визначеним Законом України "Про управління об'єктами державної власності".

5. Шляхи, способи та етапи реформування залізничного транспорту

Реформування проводиться шляхом створення вертикально-інтегрованої системи управління галуззю.

- Основними напрямками реформування галузі є:
 - розмежування господарських функцій і функцій державного управління;
 - утворення єдиного суб'єкта господарювання на базі Укрзалізниці, залізниць та інших підпорядкованих їй підприємств, установ та організацій;
 - розмежування в системі залізничного транспорту природно-монополісного і конкурентного секторів, створення умов для демонополізації окремих сфер діяльності галузі та розвитку конкуренції, забезпечення доступності інфраструктури залізниць для користувачів;
 - формування структури управління за видами комерційної діяльності, поступове роздержавлення конкурентного сектору;
 - удосконалення системи тарифів на послуги залізничного транспорту;
 - збереження:
 - залізниць як організаційно-технологічної ланки залізничного транспорту;
 - об'єктів соціальної сфери, які сприяють забезпеченню безпеки руху, охорони праці та формуванню кадрового потенціалу у складі єдиного суб'єкта господарювання;
 - цілісності структури управління інформаційними ресурсами, забезпечення незалежного та об'єктивного подання інформації.
- Реформування передбачається провести у три етапи.

На першому етапі (2007 – 2008 роки) заплановано створення законодавчої бази, необхідної для проведення реформування, розмежування функцій державного управління та управління господарською діяльністю.

- З цієї метою передбачено:
 - розроблення законопроекту, який визначатиме

особливості реформування залізничного транспорту та обмежуватиме право відчуження його майна;

- підготовку пропозицій про внесення змін до Закону України "Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації" та інших законодавчих актів;

- утворення на базі Укрзалізниці, залізниць та інших підприємств, установ та організацій галузі Державної акціонерної компанії "Українські залізниці" (далі – Компанія) як єдиного виробничо-технологічного комплексу;

- передачу функцій державного управління, що на сьогодні виконує Укрзалізниця, Мінтрансз'язу із створенням у його складі урядового органу державного управління з безпосереднім підпорядкуванням йому виробничих підприємств, медичних, освітніх та соціально-культурних закладів у сфері залізничного транспорту, майно яких не входить до статутного фонду Компанії.

До статутного фонду Компанії заплановано передати:

- майно Укрзалізниці, залізниць, підприємств, установ та організацій залізничного транспорту, що належать до сфери її управління;
- 100 відсотків акцій відкритих акціонерних товариств, повноваження з управління якими здійснює Укрзалізниця;
- акції, частки та паї, що належать державі у ста-

тутному фонді господарських товариств, утворених за участю підприємств залізничної галузі.

Питання передачі майна до статутного фонду Компанії вирішується після прийняття законів, які визначають особливості реформування залізничного транспорту.

Повний перелік майна, що передається до статутного фонду Компанії, складається за результатами інвентаризації майна залізниць, підприємств, установ та організацій залізничного транспорту.

Відповідно до законодавства 100 відсотків акцій Компанії перебувають у державній власності і не підлягають відчуженню.

Після утворення Компанії залізниця і державні підприємства, безпосередньо задіяні у процесі залізничних перевезень, реорганізуються у її філії. Інші підприємства, установи та організації, майно яких передано до статутного фонду Компанії, перетворюються на її дочірні підприємства.

Реформування фінансово-економічної системи галузі проводиться з урахуванням її організаційної структури.

На другому етапі реформування (2008 – 2010 роки) вирішуються питання щодо:

- виведення із складу залізниць підрозділів, які здійснюють вантажні та пасажирські перевезення, проводять ремонт вагонів, колій, споруд та інших об'єктів;
 - створення умов для поступового зменшення обсягу перехресного субсидування пасажирських перевезень за рахунок вантажних;
 - проведення попереднього фінансово-економічного та організаційно-правового аналізу з метою визначення можливості і доцільності подальшого утворення дочірніх підприємств Компанії, в тому числі з перевезення пасажирів та вантажів;
 - розроблення основних принципів утворення за участю органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання різних форм власності компаній, що здійснюють приміські пасажирські перевезення;
 - утворення дочірніх підприємств Компанії, що провадитимуть діяльність, не пов'язану із залізничними перевезеннями;
 - створення організаційно-правової основи для підвищення рівня конкуренції у сфері вантажних залізничних перевезень, механізму правового регулювання діяльності операторських компаній-перевізників і їх взаємодії з об'єктами інфраструктури залізниць.
- На третьому етапі реформування (2011 – 2015 роки) заплановано проведення повного розмежування функцій з управління об'єктами інфраструктури залізниць і перевезеннями, для чого передбачається:
- створення умов для запобігання перехресному субсидуванню пасажирських перевезень за рахунок вантажних;

- виведення із складу Компанії непрофільних виробничих і підприємств, не пов'язаних із залізничними перевезеннями, їх роздержавлення;

- утворення підприємств з перевезення пасажирів у далекому і приміському сполученні та розподіл між ними функцій обслуговування;

- створення фінансово-економічної моделі, що забезпечить чіткий і прозорий розподіл фінансових потоків за видами діяльності.

Основною управлінням фінансовою діяльністю Компанії та її філій на першому і другому етапах повинно стати планово-кошторисне фінансування, яке на третьому етапі буде застосовуватися лише до об'єктів інфраструктури.

Вирішення стратегічних завдань реформування залізничного транспорту потребує запровадження нових моделей управління персоналом, які можуть забезпечити соціально-економічну привабливість відповідних професій, підвищення якості праці, зміну принципів соціальної підтримки і посилення мотивації праці.

Основними засобами посилення мотивації праці повинні стати:

- зростання заробітної плати залізничників;
- створення механізму, що забезпечить виплату винагороди працівникам залежно від реальних результатів їх праці;
- стимулювання заінтересованості працівників у підвищенні ефективності виробництва.

Для забезпечення соціального захисту працівників галузі під час і після проведення реформування передбачається:

- реалізація соціальної політики на принципах партнерства з галузевими профспілками;
- розроблення і впровадження соціальних стандартів;
- розв'язання проблем, пов'язаних із створенням належних умов праці та її оплати, в рамках галузевих угоди (колективного договору) Компанії;
- удосконалення системи медичного обслуговування та впровадження принципів медичного страхування.

Для забезпечення соціальної стабільності у разі скорочення кількості працівників у результаті реформування залізничного транспорту повинні здійснюватися відповідні заходи згідно із законодавством, галузеву угодою та колективними договорами.

Для удосконалення системи управління персоналом на залізничному транспорті передбачається покращення галузевих системи підготовки і підвищення кваліфікації кадрів та системи атестації керівників і фахівців галузі.

У ході реформування планується здійснити комплекс заходів щодо поліпшення екологічного стану, забезпечення безпеки перевезень, енергозбереження тощо.

6. Фінансове забезпечення

Фінансування Програми здійснюватиметься за рахунок власних коштів залізниць і підприємств залізничного транспорту, а також коштів, передбачених у державному бюджеті на відповідний рік, та інших джерел.

7. Очікувані результати виконання Програми

Виконання Програми дасть можливість:

- провести реформування залізничного транспорту і забезпечити його подальший розвиток, підвищити ефективність функціонування галузі;
 - прискорити розвиток конкурентного ринку залізничних перевезень, утворення нових підприємств різних форм власності, що здійснюють вантажні та пасажирські перевезення.
- Структурне реформування, зокрема реструктуризація активів, підвищить рівень інвестиційної привабливості національних залізниць.
- Техніко-технологічна модернізація залізничного транспорту як результат реформування створить умови для:
- забезпечення прозорості фінансової діяльності;
 - формування ринку транспортних послуг та підвищення рівня конкурентоспроможності операторських і транспортно-експедиторських компаній, що здійснюють перевезення за транзитними напрямками та в рамках міжнародних транспортних коридорів;
 - вирішення питання щодо надання підтримки у закупівлі рухомого складу, будівництві об'єктів залізничного транспорту, що мають соціальне значення, та компенсації збитків, пов'язаних з пільговими перевезеннями;
 - досягнення рівня європейських і світових стандартів, що сприятиме прискоренню темпів євроінтеграції та максимальній реалізації транзитного потенціалу держави.
 - Проведення реформування, крім підвищення ефективності діяльності галузі, дасть змогу досягти загальноекономічного результату за рахунок стимулювання розвитку транспортного машинобудування та експортування відповідно до європейських стандартів транспортних послуг.