

# Пригородный железнодорожный транспорт: организация перевозок и тарифная политика

И. А. СИЛЬЧЕНКОВ, председатель Государственного комитета Псковской области по транспорту и связи



**Пригородные пассажирские железнодорожные перевозки имеют большое социальное значение, так как востребованы в первую очередь среди малоимущих категорий граждан. С учетом этого субъекты РФ определяют стоимость проезда по пригородным маршрутам на уровне значительно ниже его фактической себестоимости, что ведет к убыточности пригородного железнодорожного транспорта. Чтобы вывести пригородный комплекс на безубыточный уровень, необходимо усовершенствовать тарифную политику, оптимизировать расходы и ввести целевое субсидирование со стороны государства.**

Реформирование пригородного комплекса осуществляется с 2001 г. в рамках реализации Постановления Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384, утвердившего Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте.

Бизнес-модель пригородных перевозок предполагает трехэтапную схему управления пригородным пассажирским комплексом.

На первом этапе реформирования были созданы пригородные дирекции. На втором — сформировано структурное подразделение ОАО «РЖД» — Центр по корпоративному управлению пригородным комплексом (ЦОПР). Он отвечает за финансовые результаты пригородных перевозок, обеспечивает подготовку всей необходимой нормативно-правовой базы, участвует в создании новых пригородных пассажирских компаний (ППК) и в функциональном корпоративном управлении уже созданными ППК. На третьем этапе на базе ЦОПР создается управляющая компания, которая осуществляет весь спектр управленческих функций и обеспечивает эффективную деятельность ППК. Предполагается, что кроме ППК — дочерних компаний ОАО «РЖД» — на рынке будут присутствовать и независимые перевозчики, конкурирующие с ППК за доступ к инфраструктуре.

Задачей пригородных пассажирских компаний является повышение эффективности данного вида бизнеса за счет

целенаправленной, предметной и заинтересованной работы менеджмента, обеспечения прозрачности показателей деятельности. Это позволит ОАО «РЖД» снизить убыточность пассажирских перевозок, перераспределить часть финансово-экономической ответственности за этот вид социально-значимой деятельности на субъекты РФ. Субъект, в свою очередь, должен удовлетворять потребность населения в качественном транспортном обслуживании, а также осуществлять детальный контроль над целевым использованием бюджетных средств.

В настоящее время в пригородном сообщении имеется целый комплекс нерешенных задач:

- повышение доходности перевозок путем предоставления услуг на качественно новом уровне;
- передача подвижного состава пригородным компаниям;
- оптимизация расходов ППК, пресечение безбилетного проезда, развитие сопутствующих видов деятельности;
- совершенствование тарифной политики.

При этом окончательный вывод пригородных перевозок на безубыточный уровень возможен только при условии субсидирования со стороны государства.

## На пути к безубыточности

Специфика пригородного комплекса состоит в том, что вопросы содержания инфраструктуры решаются на феде-

ральном уровне, а вопросы организации транспортного обслуживания населения пригородным железнодорожным транспортом — на региональном.

В соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» вопросы организации транспортного обслуживания населения пригородным железнодорожным транспортом относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемым данным органом самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17 «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», тарифы на пригородные железнодорожные перевозки устанавливаются на уровне себестоимости и рентабельности, обеспечивающих безубыточность этих перевозок. Потери, которые терпят организации железнодорожного транспорта в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования на основании федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов РФ, должны возмещаться в полном объеме за счет средств бюджетов соответствующих уровней (ст. 8). С учетом социальной значимости пригородных пассажирских перевозок и результатов структурной реформы железнодорожного транспорта Правительство РФ приняло ряд решений по субсидированию пригородных пассажирских перевозок.

- На совещании 31 мая 2010 г. председатель Правительства РФ В. В. Путин поручил Минфину, Минрегиону, Минэкономразвития и Минтрансу России реализовать комплекс мер, в том числе законодательного характера, которые



бы с 2011 г. обеспечили безубыточность железнодорожных пригородных перевозок.

- Разработана и утверждена методика расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации, а также установлены тарифы на услуги инфраструктуры при пассажирских перевозках железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

- Разработан порядок учета доходов, расходов и финансовых результатов от пассажирских перевозок в пригородном сообщении в разрезе субъектов РФ. Он закреплен в новом порядке ведения раздельного учета (утвержден приказом Минтранса РФ от 31 декабря 2010 г. № 311), на основе чего разработана и внедрена статистическая и управленческая отчетность, позволяющая получать детализированный расчет затрат, связанных с пригородными пассажирскими перевозками, в разрезе субъектов РФ в зонах обслуживания ППК.

- Принято Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. 1208 «Об утверждении Правил предоставления в 2010 г. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компен-

сацию части потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта в связи с принятием субъектами Российской Федерации решений об установлении льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении». Учитывая особый статус перевозок учащихся, ОАО «РЖД» с 2003 по 2009 г. предоставляло данной категории пассажиров скидку в размере 50 % стоимости проезда. Решение о предоставлении скидки ежегодно принималось советом директоров компании и финансировалось за счет финансового результата ее деятельности.

Принятие Правительством РФ решения о выводе в 2011 г. пригородного комплекса на безубыточный уровень стало ключевым событием для железнодорожного транспорта.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 4 августа 2010 г. № 1322-р предусматривалось предоставление дотаций из федерального бюджета бюджетам регионального уровня для компенсации потерь в доходах перевозчиков, возникающих при установлении цен (тарифов) на перевозки пассажиров в пригородном сооб-

щении ниже экономически обоснованного уровня. Однако механизм распределения средств федерального бюджета между субъектами РФ не был разработан.

В письме А. Г. Силуанова (занимавшего на тот момент пост заместителя министра финансов) от 28 февраля 2011 г. № 06-02-12/1023 были сформированы предложения по софинансированию расходов бюджетов субъектов РФ для компенсации разницы в тарифах пригородного железнодорожного сообщения. Предполагалось, что субъектам РФ за счет средств федерального бюджета будут предоставлены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов.

ОАО «РЖД» убеждало регионы, что для решения вопросов, связанных с компенсацией выпадающих доходов, нужно обратиться в Минфин РФ с заявками на полное возмещение затрат ППК. В результате такие заявки были направлены.

На совещании у заместителя председателя Правительства РФ А. Д. Жукова (протокол от 28 апреля 2011 г. № АЖ-П9-32пр) было принято решение об установлении в 2011–2012 гг. льготных (понижающих) тарифов на услуги по использованию инфраструктуры в пригородном сообщении, а также о выделении субсидий ОАО «РЖД» на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на услуги

Общая протяженность путей железнодорожной сети Псковской области — 1055 км. Число железнодорожных станций — 112, из них 4 узловых (Псков, Великие Луки, Дно, Новосокольники) и 3 пограничных (Печоры-Псковские с Эстонией, Себеж, Пыталово с Латвией).

В 2010 г. СЗППК в пригородном сообщении перевезено более 78 млн человек, в том числе в Псковской области 1,23 млн человек.

В Псковской области нет электрифицированных путей, тяга только тепловозная. На юге области используются рельсовые автобусы (1- и 3-вагонные). Дизель-электропоезда закрывают маршруты Псков — Санкт-Петербург, Гдов — Санкт-Петербург.

Минимальная составность поезда — локомотив с одним прицепным пассажирским вагоном.

По информации СЗППК, на пригородном железнодорожном транспорте на одного перевезенного пассажира требуется 332,35 руб. в год (тогда как на пригородном автомобильном транспорте — 23,5 руб. в год). Большинство железнодорожных маршрутов дублируются автомобильным сообщением, что не позволяет концентрировать пассажиропотоки на каком-либо одном виде транспорта.

инфраструктуры в пригородном сообщении. Сумма субсидий — 25 млрд руб.

Однако, несмотря на п. 2 распоряжения Правительства РФ от 4 августа 2010 г. № 1322-р, никаких мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ и компенсации потерь в доходах перевозчика пригородного железнодорожного сообщения принято не было.

Понятно, что установление льготных тарифов на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта не сделает пригородные перевозки безубыточными. Но, по замыслу разработчиков указанных мер, компенсация от их применения по России ожидалась в размере 70 % от затрат перевозчика. Однако, как показал опыт их применения в Псковской области, разница в компенсации затрат составляет около 15 %. Возможно, в других субъектах РФ компенсация за услуги инфраструктуры сыграла существенную роль в уменьшении расходов ППК, но о мерах по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектах РФ по данной схеме говорить не приходится.

Таким образом, для решения проблемы нужны дополнительные меры — как

со стороны ОАО «РЖД», так и со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Между тем ОАО «РЖД» считает, что компенсировать убытки ППК, возникающие вследствие регулирования тарифов на перевозку пассажиров, должны прежде всего субъекты федерации.

### Сокращение невозможно

Схему работы в пригороде можно считать простой: субъект РФ заказывает необходимый объем транспортных услуг, компания-перевозчик рассчитывает экономически обоснованный уровень тарифа, предъявляет субъекту свои расчеты и ставит перед фактом: на заказанный объем работы при действующей стоимости билетов ожидается следующий финансовый результат. К сожалению, простота этой схемы кажущаяся.

Транспортные услуги в пригороде характеризуются большим объемом. Пригородные перевозки — это обеспечение связи с районными центрами, областным центром, дачные маршруты. Утром жители пригородов едут на работу, вечером возвращаются домой, причем в узкий временной интервал, поэтому один и тот же транспорт на нескольких маршрутах использовать невозможно.

Во многих регионах маршруты пригородных поездов проходят по территориям сразу двух субъектов РФ, а в Москве и Санкт-Петербурге — даже трех (например, поезд Дно — Оредеж идет через Ленинградскую, Новгородскую и Псковскую области). Отсюда сложности как с тарифным регулированием (каждый субъект РФ может устанавливать тарифы только в пределах своей территории), так и с возможным разделением имущества. Ограничить же движение поездов пределами субъектов РФ невозможно, поскольку, во-первых, многие люди регулярно ездят в соседний регион, а во-вторых, станции оборота поездов определяются исходя из технических возможностей железнодорожной инфраструктуры, а не административных границ.

На малодетальных участках нельзя уменьшить составность поезда (она и так является минимальной). Для обеспечения безубыточности перевозок при действующих тарифах населенность вагонов должна составить 100 человек на 1 вагон. Фактическая населенность вагонов в Псковской области — 15,6 человека на вагон, по Северо-Западной пригородной пассажирской компании (СЗППК) — 18,6.

### Экономически обоснованный тариф

Федеральная служба по тарифам РФ (ФТС) утвердила методику расчета экономически обоснованных затрат, которые учитываются при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах РФ.

В Тарифное руководство включена новая глава (III), содержащая перечень тарифов на оказание услуг по использованию инфраструктуры при осуществлении пригородных перевозок. Кроме того, разработан порядок ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов от пассажирских перевозок в пригородном сообщении в разрезе субъектов РФ (утвержден приказом Минтранса РФ от 31 декабря 2010 г. и зарегистрирован в Минюсте РФ 12 апреля 2011 г.). Данный порядок требуется распространить на все субъекты естественных монополий.

В структуре себестоимости перевозок СЗППК оплата услуг ОАО «РЖД» составляет 84 % себестоимости перевозок, осуществляемых компанией, из них государством регулируются только тарифы на использование инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, формирующие 46 % себестоимости перевозок. Другие 38 % затрат СЗППК составляет арендная плата за использование вагонов, локомотивов, кассовых залов, оплата услуг локомотивных бригад, технического обслуживания, ремонта, экипировки подвижного состава по ценам, назначаемым ОАО «РЖД». И лишь 6 % затрат на услуги сторонних организаций формируется с использованием рыночных механизмов.

Совершенно очевидно, что созданные в таком виде ППК полностью зависимы от ОАО «РЖД», не имеют собственных ресурсов для снижения себестоимости перевозок и вследствие этого мотивированы на получение финансовой поддержки извне, в том числе для получения средств региональных бюджетов в доходную часть ОАО «РЖД» и других организаций.

По расчетам СЗППК, представленным в сентябре 2011 г., согласно утвержденной ФСТ России методике, экономически обоснованный уровень тарифов на пригородные перевозки в Псковской области в 2011 г. должен составлять 8,77 руб. за 1 км, что значительно превышает платежеспособ-



ность населения области (в настоящее время тариф составляет 1,50 руб. за 1 км).

Заявленная железнодорожниками потребность в субсидиях на обеспечение пригородных железнодорожных перевозок из областного бюджета в 2011 г. составила 450,81 млн руб. (с учетом 100 %-ной платы за инфраструктуру — 525,0 млн руб.). Уровень бюджетной обеспеченности Псковской области остается самым низким среди субъектов РФ в Северо-Западном федеральном округе. Несмотря на это, областной бюджет на 2011 г. предусматривает 61 млн руб. на компенсацию выпадающих доходов СЗППК, что, по сравнению с данными за 2009 г., в 20 раз превышает объем финансирования на указанные мероприятия. Дальнейшее увеличение финансирования по указанной статье невозможно в связи с предельным дефицитом областного бюджета, так что компенсация платы за инфраструктуру положения не изменила.

Повысить региональный тариф до экономически обоснованного не представляется возможным, поскольку ФСТ установила ежегодные предельные значения повышения тарифов (до 11%), которые были реализованы администрацией области в 2011 г. (увеличение тарифа до 1,5 руб./км). К тому же при тарифе 8,7 руб./км поезда будут отправляться пустыми (стоимость 1 км на пригородных автомобильных перевозках — 2,2 руб.).

Высокий тариф складывается также в связи с высоким уровнем износа по-

движного состава, который не в состоянии обновить ни ППК, ни регион. Стоимость одного рельсового автобуса (как наиболее оптимального для работы на малодеятельных участках) — около 125 млн руб., дизель-электропоезда — более 240 млн руб. В связи с этим было бы целесообразно предусмотреть программные мероприятия по обновлению моторвагонного парка, взяв за основу схему приобретения автотранспорта и коммунальной техники на условиях софинансирования федерального и региональных бюджетов. (Эти условия были предложены Правительством РФ в 2009–2010 гг. для закупки автотранспорта и коммунальной техники в рамках соглашения субъектов РФ с Минрегионом РФ.)

Финансовый результат должен быть получен в совместной работе перевозчика и субъекта РФ. У ППК исчерпаны все возможности оптимизации затрат и увеличения доходов за счет рационализации сезонных и ежедневных графиков движения, варьирования составностью поездов, дифференциации тарифов в зависимости от расстояний поездки пассажиров, повышения собираемости платы за проезд пассажиров, получения прибыли от сопутствующих видов деятельности. Регионы готовы к совместному решению этих вопросов. Однако ППК не проявляют заинтересованности в реализации указанных возможностей и используют более простой путь — требуют от регионов компенсировать свои убытки.

### Целевые субсидии и сотрудничество

В настоящее время субъекты РФ не способны полностью компенсировать затраты пригородных компаний. В связи с этим возникает угроза полной остановки работы пригородного железнодорожного транспорта.

Для минимизации указанных рисков мы предлагаем организовать поддержку пригородного сообщения на основе выделения целевых субсидий регионам из федерального бюджета (по аналогии с субсидированием льготного проезда школьников и студентов). Порядок их предоставления, который желательно утвердить Постановлением Правительства РФ, должен предусматривать заключение необходимых соглашений с Росжелдором. Такой вариант субсидирования перевозок обеспечит достижение целей государственного регулирования в транспортной сфере.

В качестве инструмента совместного решения проблем пригородного железнодорожного транспорта в Псковской области в 2010 г. создана межведомственная рабочая группа, совещания которой регулярно проводятся на Октябрьской железной дороге и в администрации области.

В настоящее время ОАО «РЖД» пошло по пути создания межрегиональных и региональных координационных советов с привлечением руководящего звена железной дороги и субъектов РФ. В работе данных советов участвуют и представители администрации Псковской области.