

Проблемы финансирования пригородных пассажирских перевозок в России



В. Б. Савчук,
руководитель
департамента
исследований
железнодорожного
транспорта Института
проблем естественных
монополий (ИПЕМ)



Л. Н. Рузавин,
эксперт-аналитик
отдела исследований
железнодорожных
пассажирских перевозок
ИПЕМ

С 2012 г. в Российской Федерации ежегодно отменяются около 150 пар пригородных поездов, в нынешнем году их число может превысить 300, при этом растут тарифы на проезд. Причина – недостаточное финансирование. Исправить ситуацию с 2015 г. должна утвержденная в мае 2014 г. Концепция развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом.

Структура бизнеса пригородных железнодорожных перевозок такова, что прибыльными являются только те маршруты, которые имеют высокий пассажиропоток и обслуживаются устойчивыми в финансовом плане пригородными пассажирскими компаниями (ППК).

Пригородные перевозки как в России, так и в любых других странах в целом всегда являлись убыточным видом деятельности на железнодорожном транспорте. При этом почти в каждой стране есть отдельные высокомаржинальные маршруты, но общей картины убыточности это не меняет.

Устойчивого безубыточного состояния пассажирской компании невозможно добиться только за счет пассажиров. Для этого потребовалось бы существенно повысить стоимость проезда (фактически более чем в два раза), поскольку выручка от продажи проездных документов покрывает, как правило, лишь 50 % всех затрат перевозчиков.

До начала и в период проведения железнодорожной реформы в России основным источником финансирования перевозок в пригородном сообщении было перекрестное субсидирование за счет прибыльных грузовых перевозок [1]. Часть расходов по содержанию



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

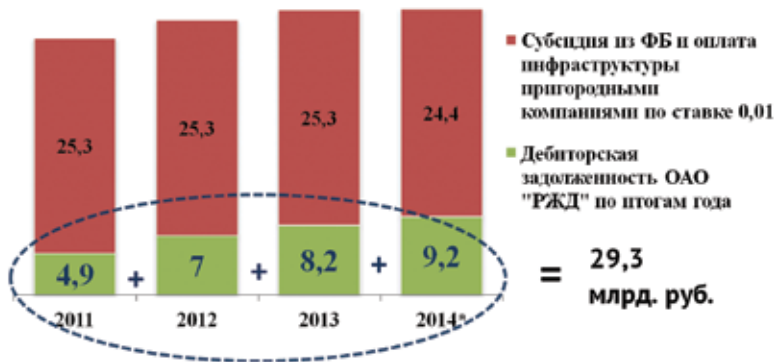


Рис. 1. Объемы покрытия расходов ОАО «РЖД» по предоставлению услуг инфраструктуры пригородным компаниям из федерального бюджета и пригородными компаниями по ставке 0,01, млрд руб.

Источник: Аналитические материалы АНО «ИПЕМ» по данным ОАО «РЖД»

пассажирского хозяйства фактически включалась в тариф на перевозки грузов и перекладывалась на грузоотправителей. Это само собой увеличивало себестоимость промышленной продукции, ослабляло конкурентоспособность клиентов железных дорог.

В новой организационной структуре отрасли финансирование пригородного комплекса распределено между бюджетами двух уровней: региональным (бюджет субъекта РФ) и федеральным (бюджет РФ). Межбюджетный принцип поддержки был сформулирован после определения роли всех участников организации перевозочного процесса в результате проведения структурной реформы в железнодорожной отрасли.

В итоге к 2011 г. рынок пригородных пассажирских перевозок изменился. Во-первых, были созданы ППК как акционерные общества с участием ОАО «РЖД» и администрации соответствующего субъекта РФ. На территории 73 регионов страны действуют 26 ППК, без учета ООО «Аэроэкспресс».

Во-вторых, был установлен принцип регионального заказа перевозок в пригородном сообщении, по которому субъекты РФ заключают договоры с пригородными компаниями на оказание услуг по перевозке пассажиров.

В-третьих, было определено, что федеральные органы власти, а именно Федеральная служба по тарифам, будут ежегодно устанавливать ставки, согласно которым рассчитываются затраты железнодорожников по организации перевозок и формированию экономически обоснованного уровня тарифов. Правительство РФ будет субсидировать пригородный комплекс путем внесения в федеральный закон о бюджете отдельной статьи расходов, начиная с 2011 г.

В-четвертых, ОАО «РЖД» предоставляет пригородным компаниям услуги по организации движения поездов по железнодорожной сети, а также сдает в аренду подвижной состав с локомотивными бригадами.

Таким образом, объектом финансирования прямо или косвенно являются пригородные компании в части их перевозочной деятельности. С помощью средств из федерального бюджета обеспечивается низкая ставка по оплате железнодорожной инфраструктуры (1% от тарифа), а с помощью средств регионального бюджета возмещаются потери в доходах, возникающие в результате установления тарифов ниже экономически обоснованного уровня.

Средств из федерального бюджета недостаточно

Федеральный источник финансирования пригородного комплекса представлен в виде прямой поддержки (субсидии) ОАО «РЖД» с целью создания условий для сдерживания роста тарифов на пригородные перевозки и вместе с тем для снижения тарифной нагрузки на региональных перевозчиков.

Правительство РФ приняло решение об установлении с 2011 г. льготных тарифов на услуги по использованию инфраструктуры в пригородном сообще-

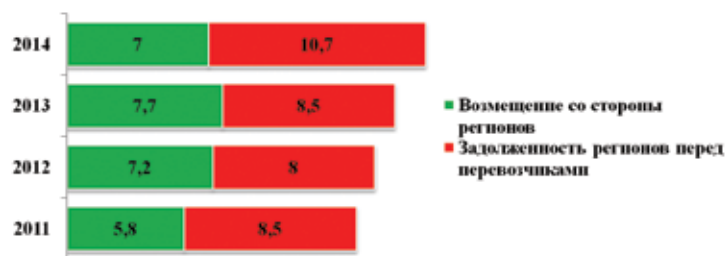


Рис. 2. Объем возмещенных средств и объем задолженности субъектов РФ перед пригородными пассажирскими компаниями, млрд руб. Источник: Аналитические материалы АНО «ИПЕМ» по данным ОАО «РЖД»

нии с понижением на 99%. Тем самым государство взяло на себя обязательство по компенсации возникающих в связи с этим потерь в доходах ОАО «РЖД».

На деле выделяемых средств в размере 25 млрд руб. недостаточно, поскольку объем услуг по предоставлению инфраструктуры выше на 5–9 млрд руб. ежегодно. К тому же в 2014 г. было выделено 24,3 млрд руб. Изначально данный объем средств предполагалось предоставлять в качестве временной меры: только в период становления комплекса. Однако принцип субсидирования так и не изменился, тогда как затраты ОАО «РЖД» по предоставлению инфраструктуры постоянно росли. Таким образом, в ОАО «РЖД» ежегодно накапливалась дебиторская задолженность, которая к концу 2014 г. может достичь суммы 29,3 млрд руб. [2] (рис. 1).

Регионы не доплачивают больше половины

Региональный источник финансирования представлен в виде компенсации убытков перевозчиков субъектами РФ, возникающих в ходе регулирования тарифа согласно договорам на оказание услуг перевозки. В договоре субъект РФ устанавливает стоимость проезда ниже экономически обоснованного уровня тарифа и обязуется возместить перевозчикам убытки. Однако доля реального возмещения со стороны регионов ежегодно составляет менее половины от требуемого объема компенсации (от 40 до 48%) (рис. 2).

Основная причина заключается в отсутствии четко зафиксированной обязанности субъекта РФ по организации пассажирского сообщения в нормативно-правовой базе. К тому же до реформы местные администрации не занимались данным вопросом. Регионы могли заключать договоры на разные сроки: от 2 месяцев до 1 года. Так, по данным на февраль 2014 г., на текущий год из 99 договоров было заключено только 68, из них 51 договор – сроком на 1 год и более, 6 договоров –



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРЛИН

Что в итоге

Недостаточное внимание со стороны федеральной и региональной власти к проблемам пригородного пассажирского комплекса, в том числе в части финансирования пригородных перевозок в постреформенный период оказало негативное влияние не только на состояние пригородных компаний, но и на транспортное сообщение внутри регионов. Сокращение количества пар электричек отразилось на пассажиропотоках. Маятниковая миграция жителей близлежащих районов мегаполисов либо прекратилась, либо сместилась на автотранспорт (пригородные автобусы, частные автобусы и личные автомобили).

Перевозки пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении в период с 2011 по 2014 г. не в полной мере удовлетворяли потребностям граждан Российской Федерации в праве на свободу передвижения. Принятие Концепции дает возможность с 2015 г. изменить ситуацию в пригородном комплексе. Долгосрочный характер финансирования поможет обеспечить развитие рынка перевозок. **IT**

на 6 месяцев, 11 договоров – от 2 до 3 месяцев [3].

В итоге 25 компаний из 26 являются убыточными — кроме Центральной пригородной компании. Убытки пригородных компаний не позволяют ОАО «РЖД» передать им парк пассажирского подвижного состава в объеме 15,4 тыс. вагонов. Закупка новых электропоездов также остается под вопросом, поскольку никто, кроме Центральной пригородной компании, не планирует их приобретать. В такой ситуации доступность пригородного железнодорожного сообщения для пассажиров постоянно снижается. С 2012 г. ежегодно отменяются около 150 пар поездов (в 2014 г. планируется отменить свыше 300 маршрутов). При этом растут тарифы на проезд.

Решение на государственном уровне

В мае 2014 г. была утверждена Концепция развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом [4]. В числе целей документа повышение экономической эффективности отрасли, оптимизация потребности в государственной финансовой поддержке и привлечение в отрасль долгосрочных инвестиций за счет средств внебюджетных источников [5].

Для достижения данных целей планируется решить несколько задач,

в том числе повысить полномочия и ответственность регионов и перевозчиков при организации и выполнении пригородных перевозок, а также создать условия для привлечения инвестиций в отрасль. Предусматривается обязательный характер заключения полноразмерных договоров на перевозки с указанием объемов, графика движения, условий установления тарифов и финансовых компенсаций. При этом экономически обоснованный уровень тарифа должен включать инвестиционную составляющую, размеры которой должны определяться с учетом одобренной субъектом РФ инвестиционной программы. Договор, начиная с 2015 г., должен быть долгосрочным (на 15 лет). Допускается и более длительный срок контракта при необходимости окупаемости инвестиций перевозчика. Все контракты должны быть заключены уже в 2014 г.

Согласно проекту Постановления Правительства РФ «О мерах по повышению доступности перевозок пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом» предусматривается участие федерального правительства на долгосрочной основе. С 2015 г. в течение 15 лет из федерального бюджета планируется ежегодно выделять по 25 млрд рублей.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» (в ред. постановлений Правительства РФ от 20 декабря 2004 г. № 811, от 22 июля 2009 г. № 600).
2. Презентация Начальника Центра по корпоративному управлению пригородным комплексом ОАО «РЖД» М. А. Шнейдера «Организация пригородных железнодорожных перевозок на территории Российской Федерации» (Общественная палата РФ, 27 марта 2014 г.). Слайд № 13.
3. Материалы к селекторному совещанию по вопросу организации пригородных железнодорожных перевозок пассажиров в 2014 г. (Министерство транспорта РФ, 18 февраля 2014 г.).
4. Концепция развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2014 г. № 857-п). URL: <http://www.rg.ru/2014/05/23/elektrichki-site-dok.html> (дата обращения 12.08.2014).
5. Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом. Оpubл. 23 мая 2014 г. URL: <http://government.ru/docs/12575>.