

*А.А. Медков, кандидат экономических наук,
с.н.с., Институт проблем рынка РАН*

ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ ПАССАЖИРОВ В ПРИГОРОДНОМ СООБЩЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЫНОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ¹

10 ноября 2008 г.

В статье рассматриваются проблемы пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в России. Проведен критический анализ нормативно-правовой основы и организационно-хозяйственной структуры пригородного комплекса. Определены факторы рыночного спроса и предложения на этот вид транспортных услуг. Выявлены перспективы пригородных пассажирских компаний как наиболее эффективной организационно-правовой формы государственно-частного партнерства на региональном уровне.

1. Проблемы пригородных пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте в России

В России железнодорожный транспорт перевозит в пригородном сообщении порядка 1,2 млрд. пассажиров в год. Доля пригородного перевозок в сетевом пассажирообороте составляет около 90%. Объем пригородного движения с 25 мая 2008 г. – даты вступления в силу нового графика движения – 4133 пары поездов в сутки, что на 47 пар больше, чем в 2007 году.²

ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») осуществляет пригородные перевозки в 73 субъектах Российской Федерации. Железнодорожные перевозки пассажиров в пригородном сообщении отличаются внутрисетевой и территориальной неоднородностью по всем показателям: протяженности маршрута, графику движения, используемому подвижному составу, населенности вагонов, тарифной политике, количеству и структуре льготных категорий пассажиров и пр. Пригородное сообщение с крупными городами может быть представлено 12-ти вагонными перенаселенными электропоездами, идущими с интервалами в 4-6 мин. по параллельным линиям (в период пикового ввоза-вывоза). В то же время на отдельных территориях пригородные перевозки могут осуществляться одним пассажирским вагоном, курсирующего в составе рабочего поезда под локомотивной тягой несколько раз в неделю.

Основными проблемами пригородных пассажирских перевозок являются:

1.1. Большой физический и моральный износ подвижного состава

В парке ОАО «РЖД» около 15350 пассажирских вагонов пригородных поездов. В основном, это мотор-вагонный подвижной состав (МВПС), произведенный Рижским вагоностроительным заводом в 1962-1992 гг., капитально отремонтированные (с продлением срока службы) поезда и продукция российских предприятий, выпущенная сравнительно недавно. Износ подвижного состава, используемого в пригородном сообщении, достигает 70-75%, свыше нормативного срока службы – 28 лет, эксплуатируется 33% вагонов.³

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 07-02-00046а).

² В статье использована информация из Интернет-издания общероссийской транспортной газеты «Гудок» (www.gudok.ru), портала «РЖД – Партнер» (www.rzd-partner.ru), официальных сайтов Министерства транспорта РФ (www.mintrans.ru), ОАО «РЖД» (www.rzd.ru) и др. открытых источников.

³ Калинин С.А. Проблемы организации пассажирских перевозок в пригородном сообщении. // <http://www.raexpert.ru/conference/2006/railway/stenogramma/kalinin>.

1.2. Устойчивая убыточность пригородных перевозок

Величина убытков от пригородных перевозок в 2007 году составила 27,7 млрд. руб., прогнозируемое значение этой суммы в 2008 году – более 30 млрд. руб.⁴

Причины плановой убыточности пригородных перевозок:

- фактически установленные тарифы на пассажирские перевозки в большинстве регионов ниже «экономически обоснованных», рассчитанных ОАО «РЖД». Если тариф ниже себестоимости, регионы должны компенсировать разницу железной дороге. В настоящее время уровень выплаты этой компенсации по сети составляет порядка 55%;
- безбилетный проезд или неполная оплата проезда пассажирами;
- неполная и несвоевременная бюджетная компенсация перевозок пассажиров льготных категорий. В 2005 году размер дебиторской задолженности ОАО «РЖД» от перевозок граждан – получателей социальных льгот составил 900 млн. руб., в 2006 году – 5,1 млрд руб., в 2007 году – около 3 млрд руб.;
- обеспечение льготного проезда школьников и студентов за счет собственных средств ОАО «РЖД» (ежегодные затраты составляют около 1,5 млрд. руб.);
- бесплатный проезд железнодорожников.

1.3. Отсутствие прочной нормативно-правовой базы взаимоотношений ОАО «РЖД», федеральных и региональных властей при организации пригородных перевозок

Федеральный закон № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» с 2005 года возлагает ответственность за организацию транспортного обслуживания населения в пригородном сообщении на региональные власти. Постановлением правительства РФ от 07.03.1995 г. № 239 (с последующими изменениями) «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» регионам дано право устанавливать тарифы на пригородные перевозки. Порядок перевозок льготных категорий граждан регулируется в соответствии с Федеральным законом № 122 от 22.08.2004 г.

Действующие нормативно-правовые акты не образуют прочной юридической и экономической основы пригородного сообщения. Региональные власти, ответственные за организацию транспортного обслуживания населения, не имеют в собственности полноценно работающих железнодорожных компаний. Для реализации своих полномочий они вынуждены обращаться к единственному на данный момент перевозчику – ОАО «РЖД». При этом отсутствует механизм точного определения постоянно меняющихся параметров рынка: величины тарифов, экономически обоснованных расходов железной дороги на осуществление пригородных перевозок, размеров и способов выплаты компенсаций и других. Законодательством не предусмотрена ответственность субъектов Федерации за полное и своевременное перечисление в денежной форме компенсаций за пригородные перевозки. Порядок и объемы финансирования перевозок льготных категорий граждан также постоянно меняются.

Большинство российских регионов являются дотационными и не в состоянии компенсировать убытки железной дороге. Так, в 2005 году из 73 субъектов Российской Федерации только 14 полностью возместили убытки от пригородных перевозок в виде прямых денежных дотаций, снижения стоимости электроэнергии на тягу поездов, нало-

⁴ «Гудок», 18.06.2008.

говых льгот, закупки нового подвижного состава, проведения реконструкции объектов пассажирской инфраструктуры.⁵

В этих условиях основными документами, определяющими порядок и форму взаимоотношений ОАО «РЖД» и региональных властей, в том числе и по поводу организации пригородного сообщения, являются **Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве** (далее – Соглашения). В большинстве случаев Соглашения заключаются на год, по мере перехода на трехлетний период финансово-бюджетного планирования с отдельными регионами (например, Свердловской областью) документы подписываются на 3 года. Соглашения являются правовой базой *регионального государственно-частного партнерства* (ГЧП), носят преимущественно консервативный характер и не всегда выполняются в полном объеме.⁶

В Соглашениях вопросы организации пригородного сообщения соседствует и увязывается с другими направлениями сотрудничества:

- строительством и реконструкцией вокзалов, станций и остановочных пунктов;
- развитием железнодорожной инфраструктуры;
- закупкой подвижного состава;
- содержанием малодеятельных линий;
- налоговыми льготами;
- обеспечением безопасности движения на железнодорожных переездах;
- строительством путепроводов и пешеходных переходов;
- реализацией совместных девелоперских проектов;
- установлением тарифов на электроэнергию и цен на горюче-смазочные материалы, закупаемые железной дорогой;
- расчетами за услуги по энерго-, тепло-, водоснабжению и водоотведению, оказываемыми ОАО «РЖД» региональным и муниципальным бюджетным организациям и предприятиям;
- использованием объектами здравоохранения, образования и социально-культурного назначения;
- организацией производства на региональных предприятиях железнодорожной техники, комплектующих и материалов;
- воздействием региональных властей на частные компании для соблюдения установленных объемов погрузки, выгрузки и недопущения сверхнормативного простоя вагонов;
- безопасностью и экологией⁷.

Соглашения позволяют учитывать особенности регионов, в том числе в части организации пригородных перевозок. Организация и развитие пригородного сообщения в разных регионах неодинаково, используется разный подвижной состав. В ряде регионов пригородного сообщения нет вообще. В других оно не развито, присутствует только на небольшой территории, представлено промышленным железнодорожным транс-

⁵ «Большие проблемы короткого плеча» // Транспорт России, № 39 (431) 28 Сентября, 2006, <http://www.transportrussia.ru/2006-09-28/train/perevoz.html>.

⁶ Соглашения подписываются не только с российскими регионами, но и с властями прилегающих территорий СНГ. Например, подобное соглашение имеется между ОАО «РЖД» и акиматом (администрацией) Северо-Казахстанской области (Республика Казахстан). Петропавловское отделение Южно-Уральской железной дороги расположено в Казахстане и обеспечивает потребности области в перевозке грузов и пассажиров.

⁷ Подробнее об отдельных направлениях государственно-частного партнерства на региональном уровне см.: Цветков В.А., Медков А.А. «Государственное стимулирование инвестиционной активности железнодорожных компаний» // Экономика региона, 2007, Приложение к № 4(12), с. 117-132.

портом, осуществляется поездами на локомотивной тяге и старыми пассажирскими вагонами. Имеется существенный разрыв в тарифах, установленных субъектами Федерации.

В Соглашениях предусматривается компенсация выпадающих доходов железной дороги от регулирования тарифов в пригородном сообщении. В 2006 году из региональных бюджетов на покрытие убытков ОАО «РЖД» от разницы между экономически обоснованными и фактически установленными тарифами на пассажирские перевозки в пригородном сообщении было перечислено более 1,5 млрд. руб., (с учетом средств, полученных пригородными пассажирскими компаниями – 1,7 млрд. руб.). Например, в соответствии с Соглашением, администрация Архангельской области уже формирует государственный заказ на пригородные перевозки, выбирает поезда и выделяет из бюджета необходимые для компенсации средства. В Ульяновской области в 2007 году были приняты изменения в региональный Закон «Об образовании», на основании которых учащимся за счет средств областного бюджета предоставлена 50%-я скидка на проезд в пригородных поездах в пределах региона.

Соглашения с рядом регионов обеспечивают поэтапный переход к полному возмещению потерь железнодорожников. На переходном этапе ОАО «РЖД» берет на себя обязательства не предъявлять экономических претензий к региональным властям за неполный объем компенсаций. Более того, получаемые компенсационные выплаты компания обещает направлять на развитие объектов пригородного пассажирского комплекса.

Однако Соглашения не могут стать прочной нормативно-правовой базой организации пригородного сообщения. Договорный характер взаимоотношений перевозчика и региональных властей обеспечивают *гибкость отношений*, но имеет и свои недостатки. Среди них: нехватка денег у регионов, нежелание финансировать пригородные перевозки, несовершенство и рекомендательный характер методики расчётов расходов, доходов и убытков, принятой ОАО «РЖД», постоянный рост компенсационных платежей, несовпадение данных перевозчика и профильных департаментов администраций регионов о величине компенсаций. Положение осложняется многогранностью сотрудничества на региональном уровне. Главный же их недостаток – *необязательность исполнения*.

Помимо Соглашений, определение объёмов компенсаций происходит на регулярных заседаниях с участием представителей отделений железных дорог и региональных администраций, создаются рабочие группы для поэтапного перехода к полному возмещению выпадающих доходов. Таким образом, *нормативно-правовая основа регионального партнерства заменяется постоянным переговорным процессом*. В результате, перевозки, например, региональных льготников зависят от того, вовремя ли будет заключено (продлено) Соглашение о сотрудничестве железной дороги и региона в этой области и насколько полно будут выполняться его условия.

Между тем, по словам министра транспорта РФ И. Левитина, «...проблема требует системного решения на законодательном уровне. Необходимо закрепить полномочия субъектов Российской Федерации по тарифному регулированию перевозок пассажиров в пригородном сообщении и обязанность субъектов Российской Федерации компенсировать убытки, возникающие у организаций железнодорожного транспорта в результате такого регулирования».⁸

⁸ Доклад Министра транспорта РФ Игоря Левитина заседании Правительства РФ 15 ноября 2007 года «О ходе реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте и проектах инвестиционной программы ОАО «РЖД» // <http://www.mintrans.ru>.

Выделяются следующие направления совершенствования нормативно-правового поля экономических отношений ОАО «РЖД» и региональных властей в области организации пригородных пассажирских перевозок:

- повышение прозрачности отношений железной дороги с регионами, установление четких «правил игры»;
- выделение в структуре пригородного сообщения социальных перевозок, ответственность за которые ложится на государство, и коммерческих, которыми будет заниматься ОАО «РЖД»;
- формирование государственного заказа на пригородные перевозки, выбор перевозчика по конкурсу;
- законодательное закрепление обязанностей властей регионов нести финансовую ответственность за финансовый результат социальных перевозок;
- законодательное утверждение на федеральном уровне единой методики расчета убытков железной дороги, разницы между доходами по установленным тарифам и расходами на экономически обоснованном уровне, совершенствование системы тарификации услуг.

Железная дорога хотела бы при подготовке трехлетних региональных бюджетов выставлять им рассчитанные и обоснованные ОАО «РЖД» суммы ожидаемых убытков по пригородным перевозкам и получать дотации в полном объеме, в том числе и в рамках межбюджетных отношений. Для этого предлагается внесение положений в федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» № 17-ФЗ об обязанности субъектов Российской Федерации утверждать тарифы на пригородные пассажирские перевозки и возмещать перевозчику потери в доходах в случае установления тарифов на уровне ниже экономически обоснованного.

Предлагается также принять федеральный и региональные законы «Об организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении». Региональные законы должны определять принципы ведения тарифной политики, маршруты, график движения поездов, порядок перевозки льготных категорий пассажиров, а также порядок возмещения выпадающих доходов у перевозчика, связанных с регулированием тарифов, – в том случае, если тарифы будут устанавливаться ниже экономически обоснованных.

У региональных властей есть следующие варианты действий:

1. Осуществлять социальные перевозки и компенсировать убытки железной дороги за счет средств регионального бюджета.
2. Осуществлять социальные перевозки и компенсировать убытки железной дороги за счет субсидий федерального бюджета.
3. Отказаться от социальных перевозок, установив тариф на экономически обоснованном уровне.

В соответствии с проектом Федерального закона «Об общих принципах транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении» будет сформирован общероссийский государственный заказ на социальные пригородные перевозки и внесена в федеральный бюджет отдельная статья расходов на целевую компенсацию дотационным субъектам Федерации убытков от пригородных перевозок. Предлагается разработать механизм обращения региона в федеральный бюджет на получение целевых субсидий для организации транспортного обслуживания населения в пригородном железнодорожном сообщении.

Федеральный бюджет уже принимает участие в финансировании пригородных перевозок. Так, на Горьковской железной дороге полностью оплачивают свой проезд 39% пригородных пассажиров. Не полностью оплачивают свой проезд железнодорожники (14% от всех пассажиров), школьники и студенты (4%), региональные льготники

(5%), федеральные льготники – 38% пассажиров. Таким образом, льготные категории граждан, проезд которых должен финансироваться из федерального бюджета, составляют на этой дороге вторую по величине группу пассажиров.

Применение межбюджетных отношений в финансировании пригородных перевозок требуется для выравнивания территориального экономического развития. Однако Министерство финансов РФ противится этому. По мнению министра финансов РФ А. Кудрина, не более десятка регионов (5-10), реально нуждаются в такой помощи. В большинстве случаев субъекты Федерации способны сами изыскать средства из своих дополнительных доходов.⁹ Такая позиция выглядит оправданной. Рыночный потенциал пригородных перевозок в большинстве регионов далеко не исчерпан.

В целом следует отметить, что *развитие пригородного комплекса идет по административно-нормативному направлению, а не по законам рыночной экономики*. Проекты региональных законов «Об организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении» лишают отношения железной дороги и администраций субъектов РФ многогранности и гибкости, присущей Соглашениям, предполагают принятие регионами дополнительных обязательств. Явно просматривается стремление не только передать государству, в данном случае регионам, содержание убыточных видов деятельности, но и получить дополнительную прибыль. Железнодорожники не будут предоставлять транспортную услугу за счет собственного финансового результата. Более того, при размещении государственного заказа стоимость услуг перевозчика обязательно будет включать и нормальный уровень прибыли. Отсутствие конкуренции железнодорожных перевозчиков не позволит сократить стоимость транспортных услуг. Формирование регионального заказа на перевозки снимет с ОАО «РЖД» и его дочерних компаний ответственность за рост социальной напряженности вследствие отмены поездов, сокращения их составности, несоблюдения графика, неудовлетворительного технического и санитарного состояния подвижного состава и пр.

В 2009 году со всеми субъектами РФ планируется заключить договоры об организации транспортного обслуживания населения в пригородном железнодорожном сообщении. Регионы будут выкупать социальную транспортную услугу, оплачивая 100% расходов на перевозку пассажиров. Железная дорога должна обеспечить высокое качество перевозок в рамках социального заказа субъекта РФ. При этом железнодорожные компании будут по собственной инициативе развивать коммерческие направления. Неизбежно возникает вопрос: что делать региональным администрациям, если их не удовлетворяют стоимость и качество работы пригородных перевозчиков?

1.4. Несовершенство организационно-хозяйственной структуры пригородного сообщения

Пригородные пассажирские перевозки в России осуществляются *дирекциями по обслуживанию пассажиров в пригородном сообщении* (ДОПпр) железных дорог-филиалов ОАО «РЖД», и *пригородными пассажирскими компаниями* (ППК) – дочерними предприятиями ОАО «РЖД». В настоящее время ДОПпр получили право распоряжаться основным имуществом – подвижным составом, переданным им из локомотивных хозяйств железных дорог. ППК, как правило, не имеют в собственности подвижного состава и в лучшем случае его арендуют.

Создание пригородных пассажирских компаний (ППК) – необходимое условие завершения реформирования российских железных дорог. Структура рынка железно-

⁹ «Гудок», 23.04.2008.

дорожных транспортных услуг к 2010 году должна состоять из независимых перевозчиков, как в грузовом, так и в пассажирском пригородном и дальнем сообщении.

На прошедшем в 14 марта 2008 года заседании правления ОАО «РЖД» была принята концепция программы развития пассажирских перевозок до 2015 года. Цель программы – вывести пассажирские перевозки в пригородном сообщении к 2012 году на уровень безубыточности, а в дальнейшем сделать их рентабельными. Переход к целевому управлению пригородным пассажирским комплексом будет происходить в три этапа. На первом этапе создаются дорожные пригородные дирекции (ДОПпр). На втором будет создано структурное подразделение ОАО «РЖД» – центр корпоративного управления пригородным комплексом (ЦОПР), который будет отвечать за финансовые результаты пригородных перевозок, а также участвовать в создании и управлении пригородными пассажирскими компаниями (ППК). На третьем этапе ЦОПР планируется преобразовать в управляющую компанию, которая будет осуществлять корпоративное управление в отношении ППК. Предполагается, что кроме ППК – дочерних компаний ОАО «РЖД», на рынке будут присутствовать и независимые перевозчики, конкурирующие с ППК за доступ к инфраструктуре. Таким образом, произойдет трансформацией пригородного комплекса в субхолдинг, в котором корпоративное управление в отношении ППК осуществляет управляющая компания, а корпоративное управление в отношении управляющей компании – ОАО «РЖД»¹⁰.

Реформирование пригородного пассажирского комплекса пошло по легкому, но не самому эффективному пути. **Главной проблемой пригородного сообщения является отсутствие конкуренции на сети железных дорог.**

ППК создаются с отставанием от планов самих железнодорожников, а действующие компании не являются полноценными перевозчиками. В настоящее время работают 11 ППК, созданных в виде открытых акционерных обществ с участием наиболее финансово-обеспеченных субъектов Федерации с высокой транспортной подвижностью и платежеспособностью населения. Уставные капиталы ППК малы (100-300 тыс. руб.), реальной передачи активов ОАО «РЖД» в собственность компаний не произошло. Зачастую их деятельность носит показательный, экспериментальный, рекламный характер. В большинстве случаев компании оказывают аутсорсинговые услуги по продаже билетов в стационарных кассах и поездах, контролю безбилетного проезда, сопровождению, уборке и экипировке подвижного состава, управлению торговлей на вокзалах и привокзальных площадях, а также занимаются сопутствующими видами бизнеса.

Все созданные пригородные компании являются дочерними обществами ОАО «РЖД» и полностью зависят от материнской структуры, как в текущей, так и в инвестиционной деятельности. Общий объем инвестиций ОАО «РЖД» в пригородный комплекс на период 2008 – 2015 годов запланирован на уровне 200 млрд. руб. Наиболее затратную часть составляют инвестиции в подвижной состав – более 143 млрд. руб. (72,2% от всей суммы).

Большинство субъектов Федерации реально недооценивают всей значимости пригородных перевозок. Участие региональных бюджетов ограничивается уплатой первоначального взноса в уставный капитал ОАО (как правило – 49 тыс. руб.). Наделение ППК имущественным комплексом на паритетной с железной дорогой основе (прежде всего регулярное обновление подвижного состава) требует многократного и регулярного увеличения уставного капитала.¹¹ Региональные власти неохотно идут на закупку нового подвижного состава, хотя такая практика довольно распространена. Во

¹⁰ «Гудок», 17.03.2008

¹¹ Стоимость нового электропоезда составляет около 190 млн. руб.

всех случаях купленный за счет региональных средств подвижной состав не вносится в имущественный комплекс пригородных компаний.

Формирование холдинговой организационной модели пригородных перевозок (создание центральной управляющей компании, координирующей работу всех ППК) ограничивает рыночную конкуренцию, вносит элементы монополизма, препятствует появлению новых перевозчиков и затрудняет проведение конкурсных торгов по размещению государственного заказа на пригородные перевозки. Параллельное существование ППК и региональных дирекций по обслуживанию пассажиров в пригородном сообщении несет в себе риски перераспределения доходных направлений перевозок и видов деятельности в пользу дочерних компаний, хотя в настоящее время никакой конкуренции между ППК и Допер не существует. Привлечение частных компаний к созданию ППК носит эпизодический характер и ограничивается оперированием аэроэкспрессами¹².

Попытки создать унифицированную модель пригородной компании не имеют смысла. Все созданные ППК имеют свою специфику, определяемую помимо региональных различий еще целым рядом факторов вплоть до личных особенностей руководителя. Не следует стремиться и к жесткому нормативно-правовому закреплению направлений развития пригородного комплекса для всех регионов страны.

Фиксация плановой убыточности пригородных перевозок в большинстве регионов страны, их финансирование за счет доходов федерального бюджета от экспортно-импортных операций предоставляют экономическим агентам неверные рыночные сигналы, закрепляют сложившуюся (неэффективную) структуру территориальных связей и таят опасность нестабильности в будущем (в случае падения мировых цен на сырье). Не создаются стимулы к улучшению финансово-хозяйственной деятельности пригородных компаний, росту их рентабельности. Затрудняется формирование экономически сильных макрорегионов.

2. Рыночные перспективы пригородного комплекса

2.1 Факторы спроса и предложения на рынке железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении

Пригородный комплекс характеризуется массовостью перевозок и постоянной потребностью в них. Особенно в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Нижнем Новгороде, Самаре, Ростове-на-Дону, Красноярске – в регионах, где сосредоточено около 80% пассажиропотока в пригородном сообщении.

Рыночными преимуществами железнодорожного транспорта являются: доступные цены, относительная безопасность, надежная работа при любых погодных условиях, отсутствие затруднений в движении.

Рыночные перспективы пассажирских перевозок в пригородном сообщении определяются величинами спроса и предложения, которые в свою очередь зависят от ряда факторов, действующих в российской экономике (Табл. №1).

Особенно важно выделить наличие платежеспособного спроса на перевозки между крупными региональными центрами, а также из городов-спутников в региональный (территориальный) центр. Такие перевозки все больше выполняются с использованием мотор-вагонного подвижного состава (электропоездов, рельсовых автобусов), которым оперируют ДОПр и ППК. На этих направлениях организуется движение скоростных поездов повышенной комфортности. Ими пользуются пассажиры, совершающие

¹² Только при создании Пермской ППК планировалось взять в соучредители, помимо ОАО «РЖД» и Правительства Пермского края, еще и частного инвестора, выбранного по итогам краевого конкурса. Эта идея не была реализована и ППК в Пермском крае не создана до сих пор.

Таблица №1

Факторы спроса и предложения на рынке железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении

| № | Факторы спроса | Факторы предложения |
|----|--|---|
| 1 | Рост транспортной подвижности населения с трудовыми и социально-культурными целями. | Увеличение количества пригородных поездов, обновление подвижного состава. |
| 2 | Рост благосостояния отдельных групп населения, увеличение дифференциации доходов. | Использование пригородных поездов повышенной комфортности, концептуальных электропоездов, вагонов 1 и 2 классов в межобластных экспрессах. |
| 3 | Предоставление отдельным категориям граждан прав на льготный (бесплатный) проезд на пригородном транспорте. | Организация пригородного сообщения вместо перевозок в общих (плацкартных) вагонах поездов в дальнем сообщении и местных поездах. |
| 4 | Увеличение спроса на услуги внеуличного транспорта в связи с проблемами автомобильного движения в крупных городах («пробки»). | Запуск проектов «городской электрички», особенно эффективных в городах, имеющих (вместе с агломерацией) вытянутую структуру. |
| 5 | Рост потребности в быстрой и надежной транспортной связи крупных городов с аэропортами. | Организация интермодальных перевозок с использованием аэроэкспрессов. |
| 6 | Формирование крупных городских агломераций – центров экономической активности. | Расширение маршрутов скоростных электропоездов типа «Спутник». |
| 7 | Увеличение спроса на перевозки из населенных пунктов в региональный (территориальный) центр. | Использование скоростных электропоездов и рельсовых автобусов. |
| 8 | Рост пассажирского сообщения между крупными региональными центрами. | Организация скоростных межрегиональных маршрутов под управлением ППК. |
| 9 | Сокращение использования местной авиации и речных пассажирских перевозок. | Организация новых железнодорожных маршрутов. |
| 10 | Увеличение спроса на транспортные услуги вследствие строительства на территориях грузовых станций в крупных городах жилья, торговых, развлекательных и офисно-деловых центров. | Освобождение железнодорожной инфраструктуры для пассажирского движения путем строительства грузовых обходов городов, выноса сортировочных станций и грузовых дворов за городскую черту. |
| 11 | Рост потребительской активности населения и экономического потенциала пассажиропотока. | Строительство и реконструкция вокзальных комплексов, торговая и ресторанный деятельность на станциях и в поездах. |
| 12 | Рост туристической активности. | Пуск туристических, лыжных, грибных и рыболовных поездов. |
| 13 | Расширение применения потребителями информационных технологий, мода на электронную технику. | Рассылка SMS-расписаний движения пригородных поездов, развитие систем оплаты проезда с применением автоматических терминалов, пластиковых карт и мобильных телефонов. |

поездки с деловыми, трудовыми, социально-культурными целями¹³. Такие перевозки являются рентабельными.

Региональное развитие России идет по пути концентрации экономического потенциала на отдельных территориях, образования макрорегионов, центрами которых являются крупные города-миллионники и районы, богатые природными ресурсами. Макрорегионы вокруг крупных городов обеспечивают благоприятные условия для бизнеса (близость рынков сбыта, возможности для кооперации, дешевая логистика), эффективного использования трудовых ресурсов и тем самым становятся зонами экономического роста, прежде всего, в перерабатывающих отраслях и сфере услуг. Государственная региональная политика должна способствовать постепенному расширению зон роста путем сокращения экономических расстояний, транспортных издержек на освоенной территории, использования преимуществ агломерационного эффекта (эффекта крупных городов). При этом «важно повышать территориальную мобильность, чтобы население могло свободно перемещаться по стране, искать лучшие места работы»¹⁴.

В среднесрочной перспективе возникает противоречие между ростом ВВП и эффективности экономики, с одной стороны, и обеспечением равного территориального развития страны, с другой. По вышеперечисленным причинам рост экономического неравенства регионов характерен для всех стран мира. Территориальная структура российской экономики должна формироваться на принципах рыночной экономики. Однако, в отличие от «шокового» характера реорганизации отраслевой структуры, регионам должен быть предоставлен рыночный шанс повысить свою экономическую эффективность.

2.2 Пригородная пассажирская компания – организационно-правовая форма государственно-частного партнерства на региональном уровне

В настоящее время развитие пригородного комплекса идет с использованием механизма государственно-частного партнерства, когда нерыночные, социальные, административные отношения пытаются зафиксировать в законах, нормативных актах, соглашениях с регионами («ГЧП-принцип»). Тем самым формируется нерыночная среда деятельности пригородных пассажирских компаний (ППК), которые получают доходы, как от коммерческих операций, так и через бюджетные вливания. Между тем уже при учреждении ППК как совместных предприятий ОАО «РЖД» и администраций региона закладывается другая, более эффективная основа государственно-частного партнерства – «ГЧП-форма».

«ГЧП – форма» предполагает наличие конкретных форм (механизмов) взаимодействия государства и бизнеса, в первую очередь – правовых форм.¹⁵ В области железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении такой организационно-правовой формой является *открытое акционерное общество – пригородная пассажирская компания*, со значительной долей региональной собственности. ***Сложность, многогранность и гибкость отношений железной дороги и региональных властей должны быть реализованы во внутрифирменных процессах, в органах управления ППК.*** Ведь «фирма не только имеет конституционные полномочия и дешевый доступ к требуемым данным, позволяющим ей более точно оценивать свои действия, чем это

¹³ Примерами могут служить: скоростной электропоезд Нижний Новгород–Казань, комфортабельный электропоезд «Белогорье» Белгород–Курск, поезд Воронеж–Курск, рельсовый автобус Екатеринбург–Челябинск, скоростные маршруты Вологда–Череповец, Челябинск–Миасс и др.

¹⁴ Укрупнять бесполезно // «Эксперт» №24 (613)/16 июня 2008
http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/24/interview_ukрупnat_bespolezno/.

¹⁵ Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект
http://www.rusrand.ru/public/public_7.html.

доступно покупателю, но она одновременно располагает более точными инструментами поощрений и штрафов...»¹⁶.

Именно внутри системы управления акционерным обществом должны реализовываться социальные аспекты его деятельности. Главное в этом деле – произвести максимально точный экономический расчет, что не возможно сделать без установления рыночных цен на железнодорожные перевозки пассажиров. *Основными показателями уместности и эффективности «ГЧП-формы» – ППК (как и любого ОАО) в рыночной экономике должны стать величина прибыли и инвестиционная привлекательность.* Региональные власти как акционеры и управленцы ППК будут, с одной стороны, понимать проблемы компаний и формировать для них благоприятную рыночную среду, а с другой стороны, иметь достоверную информацию о недостатках работы и внутренних резервах. В случае неэффективной и некачественной работы этих фирм региональными властями может быть поставлен вопрос о смене руководства компании, и даже ликвидации ППК.

Вертикальная интеграция перевозочного процесса требует включения в имущественный комплекс ППК подвижного состава, мотор-вагонных и локомотивных депо (эксплуатационных и отдельных ремонтных), вокзалов с преимущественно пригородным движением и пригородных частей всех вокзалов, павильонов, платформ, кассового оборудования и другого имущества, относящегося к пригородным перевозкам.

Образование макрорегионов с развитым скоростным пассажирским сообщением предоставит ППК экономическую среду, позволяющую сделать их бизнес прибыльным (как в Японии). Формирование такой среды происходит путем увеличения пассажиропотока, относительного сокращения расстояний (перевода дальнего сообщения в пригородное), роста платежеспособного спроса.

Рыночная борьба субъектов Федерации за то, чтобы стать центром макрорегиона или войти в его состав, будет способствовать полной реализации экономических возможностей пригородных и межобластных перевозок. Следует стимулировать дотационные регионы сокращать убытки, активизировать свой экономический потенциал через развитие железнодорожного транспорта. Однако способы развития дотационных регионов не должны быть одинаковыми для всех. В этой игре неизбежно появление регионов-неудачников, депрессивных территорий, на которых пригородное сообщение прекратится. Не допустить роста количества бесперспективных регионов поможет действующий порядок назначения губернаторов и контроль за их работой по утвержденной системе показателей.

Федеральный бюджет может стать источником компенсации убытков от пригородных перевозок, но не напрямую (по выделенной статье). *Финансовые дотации и в большей степени кредитные ресурсы институтов развития должны выделяться не на нужды пригородного комплекса, а на развитие регионов в целом.* Региональные власти под руководством Министерства регионального развития России в соответствии с разработанными и утвержденными территориально-производственными планами должны определять направления использования этих средств. Если они будут направлены на развитие региональной промышленности, повышение занятости на местах, предоставление населению качественных услуг здравоохранения, образования, культуры и спорта, то потребность в пригородных (тем более, межобластных) перевозках сократится. Проведение реальной монетизации льгот в отношении пригородных перевозок даст точную оценку потребности в них, расширит поток наличности ППК.

¹⁶ Уильямсон О.И. Вертикальная интеграция производства: соображения по поводу неудач рынка // Теория фирмы / Под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1995, с. 36.

Необходима централизация управления пригородными перевозками всеми видами транспорта в регионе. Там, где железнодорожные перевозки явно убыточны, можно использовать автобусы, речные суда, маршрутные такси. Региональные власти будут дотировать те схемы перевозок, которые являются наиболее востребованными. Дотации должны предоставляться пользователям транспортных услуг в денежной форме.

Пригородными перевозками в одном регионе могут заниматься ППК из других регионов и межрегиональные структуры. Финансово-устойчивые регионы-доноры должны полнее использовать свой экономический потенциал через привлечение дополнительных трудовых ресурсов, налогоплательщиков, потребителей. Рыночное поведение богатых субъектов РФ должно заключаться в развитии пригородного сообщения не только на своей территории, но и в сопредельных областях. Например, г. Москва должен участвовать в развитии пассажирского сообщения не только в городе и Московской области, но и со всеми регионами Центрального федерального округа. К развитию пригородного сообщения следует привлекать и администрации крупных городов, и не только в рамках проектов запуска «городской электрички».

При формировании и функционировании макрорегионов межобластные пассажирские перевозки по своему экономическому содержанию, регулярности выполнения и даже типу используемого подвижного состава все более приближаются к пригородным. Не случайно наиболее успешные пригородные пассажирские компании («Экспресс-пригород», «Омск-пригород», Свердловская пригородная компания и др.) во главу своего бизнеса ставят обслуживание именно межобластных маршрутов. График движения экспрессов, как правило, составлен таким образом, чтобы пассажиры могли приехать в центр макрорегиона утром, а уехать вечером¹⁷.

Создание территориальных и межрегиональных пригородных компаний должно происходить, как в результате разгосударствления ОАО «РЖД», выделения их из структуры материнской компании и дальнейшей приватизации, так и путем рыночной самоорганизации с участием частных предпринимателей. Деятельность пригородных пассажирских компаний как совместных предприятий ОАО «РЖД» и администраций субъектов Федерации – является особенностью переходного периода до появления конкурентного рынка железнодорожных перевозок в пригородном сообщении.

¹⁷ Эффективность и привлекательность этих маршрутов для частных компаний еще более возрастет, если налогообложение доходов, получаемых от межобластных и междугородних железнодорожных перевозок, будет одинаковым с пригородным сообщением. В соответствии с Налоговым кодексом оказание услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении не облагается налогом на добавленную стоимость. В России (приказом Минтранса РФ) дальность пригородного сообщения определена в 150 км, что очень мало, особенно в неевропейской части страны. Необходимо расширение зоны пригородного сообщения до 300-400 км.