

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.040

Анализ действующей системы субсидирования пригородных железнодорожных перевозок в субъектах Российской Федерации

Филичев Григорий Андреевич

Магистр,
слушатель дополнительной профессиональной образовательной программы,
доктор государственного управления,
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82;
e-mail: gfilichev@gmail.com

Аннотация

В данной статье проводится анализ действующей системы субсидирования пригородных железнодорожных перевозок в субъектах Российской Федерации. Автором оценивается роль этого вида перевозок в транспортной системе страны, законодательные и экономические механизмы осуществления государственного заказа на транспортное обслуживание населения.

Тема статьи достаточно актуальна для современной экономики России, поскольку в настоящий момент в ряде регионов не решена проблема полной компенсации убытков пригородных пассажирских компаний, вызванных государственным регулированием тарифов на перевозки. Целью статьи является поиск путей совершенствования процесса организации пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в субъектах Российской Федерации.

В качестве методов исследования были использованы основные общенаучные методы. В результате выявлены проблемы в системе субсидирования пригородных железнодорожных перевозок и представлены пути их решения.

Для цитирования в научных исследованиях

Филичев Г.А. Анализ действующей системы субсидирования пригородных железнодорожных перевозок в субъектах Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 11А. С. 381-388. DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.040

Ключевые слова

Пригородные железнодорожные перевозки, методы субсидирования, тарифное регулирование, бюджет.

Введение

Железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы Российской Федерации и является важнейшим элементом в обеспечении транспортной мобильности населения. Пассажирские перевозки занимают особую нишу транспортного рынка, так как зафиксированы в статье 27 Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу передвижения граждан.

По сравнению с другими видами транспорта, пригородные железнодорожные перевозки являются наиболее востребованными.

Доля железнодорожных перевозок в общем пассажирообороте, формируемом всеми видами транспорта, превышает 30%. Активное развитие пригородного железнодорожного транспорта является важной составляющей, как эффективного функционирования экономики, так и социального климата страны.

Одна из важнейших ролей в железнодорожных перевозках принадлежит именно пригородному сообщению. Обеспечение трудовой мобильности – это его главная функция, которая и определяет столь высокий уровень значимости. По причине наличия большого количества моногородов в России это на данном этапе одна из важнейших функций, так как большому количеству людей ежедневно необходимо добираться на работу. Все это обуславливает тот факт, что организация пригородных железнодорожных перевозок вносит свой вклад в развитие занятости населения.

Не менее важен также тот факт, что пригородными перевозками пользуются и граждане, которым необходимо добраться до своих дачных участков. Это определяет еще одну функцию пригородных железнодорожных перевозок, а именно, - удовлетворение рекреационных потребностей населения.

Нельзя не обратить также внимание на то, что для некоторых регионов данный вид транспорта является единственным в отдаленных от крупных агломераций районов¹.

Все вышесказанное подтверждает высокую значимость пригородных железнодорожных перевозок в транспортном обслуживании населения страны.

Представим основные предпосылки поддержания и развития пригородного железнодорожного сообщения:

- 1) Интересы экономики и граждан в удовлетворении подвижности, что оказывает влияние на рост ВВП.
- 2) Возможность для граждан найти работу с достойной заработной платой в отдаленных от места проживания местах, затрачивая незначительный объем денежных средств на проезд. Это подтверждает факт того, что пригородное железнодорожное сообщение – это компонента, как федеральной, так и региональной социальной политики.
- 3) Пригородное железнодорожное сообщение является одним из способов борьбы с «автомобильными пробками».
- 4) Выбросы углекислого газа, ущерб окружающей среде, шум, аварийность, пострадавшие в авариях по сравнению с другими видами транспорта, здесь значительно меньше.

На сегодняшний день для пригородного железнодорожного сообщения характерен ряд

¹ Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2014 г. № 857-р «Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом».

трудностей и проблем, которые связаны, как с политическими, экономическими, так и географическими факторами. Недостаток финансирования - еще одна проблема данной отрасли. Все вышесказанное и обуславливает актуальность исследуемой темы в данной статье.

Методология

В статье используются общенаучные методы и методы системного анализа и общей теории систем, анализ и синтез, а также сравнения и обобщения. Использование представленных методов позволило провести критический анализ точек зрения на вопрос организации пригородных железнодорожных перевозок, представить основные тенденции данного рынка, выявить особенности действующей системы субсидирования пригородных железнодорожных перевозок в субъектах Российской Федерации.

Основная часть

В соответствии с действующим законодательством пригородные железнодорожные перевозки относятся к регулируемому сегменту экономики страны. В Российской Федерации сформирована двухуровневая система ценового регулирования тарифов в сфере пригородных пассажирских перевозок, распределена ответственность федерального и регионального центров, определен порядок взаимодействия юридических лиц с органами государственной власти по вопросам организации пригородных пассажирских перевозок.

Обеспечение функционирования пригородного железнодорожного комплекса находится в пределах ответственности (в том числе финансовой) федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые осуществляют заказы на транспортное обслуживание населения. Субъектами Российской Федерации также определяются и устанавливаются тарифы на перевозку пассажиров и экономически обоснованный уровень тарифов, необходимый для последующей компенсации выпадающих доходов перевозчиков, вызванных государственным регулированием.

Перевозочная деятельность в пригородном железнодорожном сообщении в Российской Федерации отделена от предоставления услуг по использованию железнодорожной инфраструктуры. Перевозка пассажиров осуществляется в 72 регионах 25 перевозчиками².

Региональными органами власти разработаны комплексные планы транспортного обслуживания населения до 2030 года. В них были обозначены необходимые объемы перевозок и регулярность транспортного сообщения всеми видами транспорта. Данные решения закреплены распоряжением Правительства РФ от 19 мая 2014 г. № 857-р «Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом»³.

В свою очередь, ФАС России также были приняты определенные решения, регламентирующие методику расчета платы по аренде железнодорожного состава и экономически обоснованного тарифа на перевозки [Приказ ФАС России от 08.08.2018 г. № 1109/18, 2018; Приказ ФАС России от 5 декабря 2017 г. № 1649/17, 2017].

² Постановление Правительства РФ от 18.05.2001 г. № 384 "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте"

³ Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2014 г. № 857-р «Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом».

При этом, на сегодняшний день ощущается недостаток системных решений по ряду параметров организации пригородного пассажирского сообщения, в том числе:

- по исполнению субъектами Российской Федерации полномочий и обязательств по организации транспортного обслуживания населения;
- по оптимальному распределению имущественных активов пригородного пассажирского комплекса;
- по механизмам инвестирования в обновление подвижного состава.

Правительством Российской Федерации достаточно часто рассматривался вопрос относительно приобретения нового подвижного состава. При этом источником финансирования предлагались такие меры, как возврат НДС, субсидирование лизинговой ставки или части затрат производителей подвижного состава, включение субъектами РФ инвестиционной составляющей в расчет экономически обоснованного уровня тарифа на перевозку пассажиров [Числова, 2015, 397]. Однако на сегодняшний день не утверждена ни одна из указанных схем.

В результате всего вышесказанного снижение транспортного предложения в регионах, ухудшение качества и уровня сервиса - это то, что, возможно, ожидает пригородный комплекс в дальнейшем по причине отсутствия нормативных и стратегических документов по развитию пригородных железнодорожных перевозок.

Субсидирование пригородных железнодорожных перевозок осуществляется в рамках ведомственной целевой программы «Обеспечение доступности услуг железнодорожного транспорта» подпрограммы «Железнодорожный транспорт» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» [Числова, 2015]. Субсидии направляются на компенсацию потерь в доходах перевозчиков, вызванные вследствие государственного регулирования тарифов, и на компенсацию потерь в доходах ОАО «РЖД» по услугам предоставления инфраструктуры.

В таблице 1 представим данные относительно субсидирования услуг по использованию инфраструктуры при перевозках пассажиров в пригородном сообщении.

Таблица 1 – Выделение субсидий по услугам использования железнодорожной инфраструктуры в пригородном пассажирском сообщении

Показатель	2016	2017	2018	2019
Коэффициент по тарифу на использование инфраструктуры железнодорожного транспорта, ед.	0,01			
Полный тариф на использование инфраструктуры железнодорожного транспорта для ППК (с НДС) руб.	30,2	32,3	33,5	33,9
Оплачиваемый ППК 1% от полного тарифа, млрд.руб.	0,3	0,3	0,3	0,4
Сумма, возмещенная федеральным бюджетом, млрд.руб.	29,9	31,9	33,2	33,5
Дефицит финансирования из федерального бюджета, млрд.руб.	4,9	6,9	8,5	9,1

Представленные данные позволяют сделать вывод о том, что дефицит финансирования из федерального бюджета увеличивается.

Далее на рис. 1 представим специфические и экономические факторы, влияющие на убыточность пригородных железнодорожных перевозок пассажиров.

Региональными органами регулирования при определении общей суммы экономически обоснованных затрат в ряде случаев не принимаются к расчету некоторые расходы

перевозчиков. Причина в том, что, по мнению указанных органов, эти затраты могут быть завышены в части фонда оплаты труда и прочих расходов. Договоры аутсорсинга и аутстаффинга также требуют тщательной детализации.

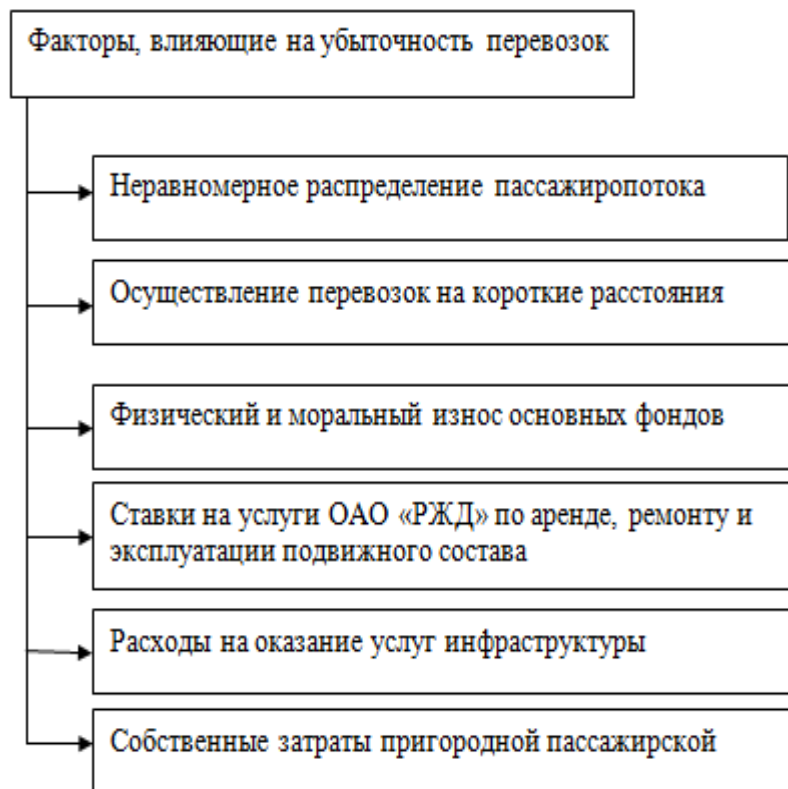


Рисунок 1 – Факторы, влияющие на убыточность перевозок

Прозрачность в части финансово-экономических показателей, объективные принципы формирования доходной части, обеспечение экономической обоснованности расходной части – это то, что необходимо действующему механизму субсидирования. [Степанова, 2019, 117].

Уязвимость системы регулирования и невозможность полной компенсации затрат пригородных компаний – одна из тенденций, сложившихся в субъектах Российской Федерации сегодня.

На рис. 2 представим основные меры, которые рекомендуются для снижения убыточности пригородного пассажирского комплекса.

Вопрос бюджетной обеспеченности субъектов РФ на сегодняшний день остается достаточно острым, так как уровень межбюджетных трансфертов не позволяет в полной мере решить проблему достаточности объема субсидирования пригородных перевозок.

Именно поэтому в рамках совершенствования механизма субсидирования рекомендуется рассмотреть выделение целевых субсидий регионам из федерального бюджета по примеру выделения субсидий на льготный проезд школьников и студентов. Кроме того, потребуются утверждение данной схемы на законодательном уровне. Данный механизм позволит достичь цели государственного регулирования в транспортной сфере и обеспечит стабильное функционирование пригородного железнодорожного сообщения в регионах страны.

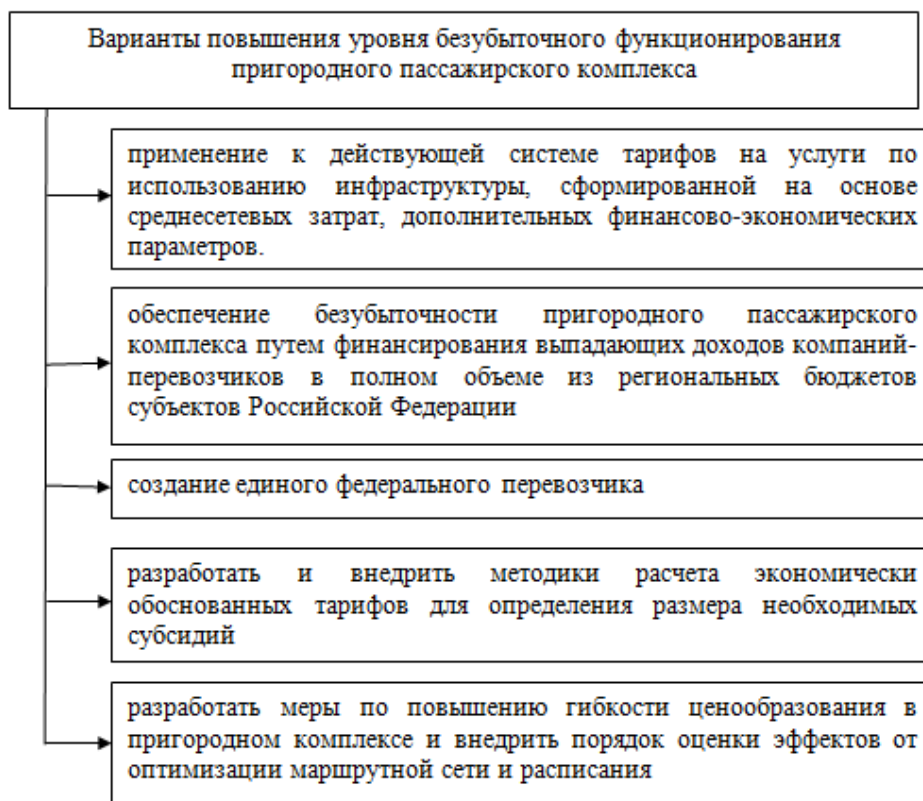


Рисунок 2 – Варианты повышения уровня безубыточности функционирования пригородного железнодорожного пассажирского комплекса

Заключение

Так как, в первую очередь, среди населения страны востребованы пригородные пассажирские перевозки, то они имеют большое социальное значение. В целях повышения доступности для населения в субъектах РФ характерна тенденция, когда тариф на перевозку устанавливается ниже, чем его себестоимость. Следовательно, введение целевого субсидирования со стороны государства, а также применение прочих дополнительных мер, позволит вывести пригородный комплекс на безубыточный уровень и обеспечить его дальнейшее развитие.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (статья 27).
2. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 30.11.2016 № 401-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2008 г. № 950 «Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов Российской Федерации».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.09.2009 г. №643 «О государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок».
6. Постановление Правительства РФ от 17.10.2011 г. № 844 «Об установлении льготного исключительного тарифа

- на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и утверждению Правил предоставления субсидий из федерального бюджета открытому акционерному обществу «Российские железные дороги».
7. Постановление Правительства РФ от 18.05.2001 г. № 384 "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте"
 8. Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2014 г. № 857-р «Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом».
 9. Приказ ФАС России от 08.08.2018 г. № 1109/18 «Об утверждении методики расчета ставок платы за услуги по аренде железнодорожного подвижного состава, управлению им, его эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту, оказываемые организациям в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении и фиксированных ставок платы за услуги, связанные с арендой подвижного состава, оказываемые организацией, владеющей подвижным составом» (зарегистрирован в Минюсте России 25 сентября 2018 г., № 52248)
 10. Приказ ФАС России от 5 декабря 2017 г. № 1649/17 «Об утверждении Методики расчета экономически обоснованного уровня затрат, учитываемых при формировании экономически обоснованного уровня тарифов за услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении» (зарегистрирован в Минюсте 25 января 2018 г., № 49771).
 11. Леонова, О.Г. Формирование железнодорожных тарифов на пригородные пассажирские перевозки / О.Г. Леонова // Мир транспорта. – 2016. – Т. 14. № 4 (65). – С. 116-123.
 12. Леонова, О.Г. Методический подход к формированию эффективных тарифов на железнодорожные перевозки пригородными пассажирскими компаниями / О.Г. Леонова // Транспортное дело России. – 2017. - № 5. – С. 69-72.
 13. Савчук В.Б. Организация и финансирование пригородных железнодорожных пассажирских перевозок / В.Б. Савчук // Транспорт Российской Федерации. – 2016. - № 2-3 (63-64). – С. 14-19.
 14. Степанова, Е.С. Тарифное регулирование пригородных железнодорожных перевозок: новые подходы и пути решения / Е.С. Степанова, Н.Б. Попова // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2019. - Т. 25. № 4. – С. 116-124.
 15. Числова, Н.С. Проблемы организации пригородных железнодорожных перевозок в России / Н.С. Числова // Студенческая наука XXI века. – 2015. - № 2 (5). – С. 396-399.

Analysis of the current system of subsidizing suburban rail transport in the subjects of the Russian Federation

Grigorii A. Filichev

Master,
student of an additional professional educational program,
doctor of public administration,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82 Vernadsky Ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: gfilichev@gmail.com

Abstract

This article analyzes the current system of subsidizing suburban rail transport in the subjects of the Russian Federation. The author assesses the role of this type of transport in the country's transport system, legislative and economic mechanisms for implementing state orders for public transport services.

The topic of the article is quite relevant for the modern economy of Russia, since at the moment in a number of regions the problem of full compensation for losses of suburban passenger companies caused by state regulation of transportation tariffs has not been solved. The purpose of the article is to find ways to improve the organization of suburban passenger transport by rail in the subjects of

the Russian Federation.

The main General scientific methods were used as research methods. As a result, problems in the system of subsidizing suburban rail transport are identified and ways to solve them are presented.

For citation

Filichev G.A. (2019) Analiz deistvuyushchei sistemy subsidirovaniya prigorodnykh zheleznodorozhnykh perevozok v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [Analysis of the current system of subsidizing suburban rail transport in the subjects of the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (11A), pp. 381-388. DOI: 10.34670/AR.2020.93.11.040

Keywords

Commuter rail transport, subsidizing methods, tariff regulation, budget.

References

1. the Constitution of the Russian Federation (article 27).
2. Federal law No. 184-FZ of 06.10.1999 "On General principles of organization of legislative (representative) and Executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation".
3. Federal law No. 401-FZ of 30.11.2016 " on amendments to parts one and two of the Tax code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation"
4. Resolution of the Government of the Russian Federation dated 10.12.2008, № 950 "On the participation of Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation in the field of state tariff regulation in exercising state regulation and control of activity of subjects of the Russian Federation".
5. Resolution of the Government of the Russian Federation of 05.09.2009 No. 643 "On state regulation of tariffs, fees and charges in respect of works (services) of natural monopolies in the field of railway transport".
6. Resolution of the Government of the Russian Federation of 17.10.2011 No. 844 "on establishing a preferential exclusive tariff for services for the use of public railway infrastructure and approving the Rules for granting subsidies from the Federal budget to open joint stock company "Russian Railways"
7. Resolution of the Government of the Russian Federation of 18.05.2001 No. 384 "on the program of structural reform in railway transport"
8. Decree of the Government of the Russian Federation of 19.05.2014 No. 857-R "on approval of the Concept of development of suburban passenger transport by rail".
9. Order FAS of Russia from 08.08.2018, No. 1109/18 "On approval of the calculation of fees for lease of railway rolling stock, management, operation, maintenance and repair services provided to organizations in the sphere of passenger transportation by railway transport for General using in the suburban message and fixed payment rates for services associated with the lease of the rolling stock provided by the organization that owns rolling stock" (registered in Ministry of justice of Russia on 25 September 2018, No. 52248)
10. Order of the FAS of Russia dated December 5, 2017 No. 1649/17 "on approval of the Methodology for calculating the economically justified level of costs taken into account when forming an economically justified level of tariffs for the services of natural monopolies in the field of passenger transport by public rail in suburban transport" (registered with the Ministry of justice on January 25, 2018, No. 49771).
11. Leonova, O. G. (2016) Formation of railway tariffs for suburban passenger transportation Mir transport. Vol. 14. No. 4 (65). - Pp. 116-123.
12. Leonova, O. G. (2017) Methodological approach to the formation of effective tariffs for railway transportation by suburban passenger companies Transport business of Russia. No. 5. - Pp. 69-72.
13. Savchuk V. B. (2016) Organization and financing of suburban railway passenger transport. Transport of the Russian Federation. № 2-3 (63-64). – Pp. 14-19.
14. Stepanova, E. S. (2019) Tariff regulation of suburban railway transport: new approaches and solutions. Bulletin of the TRANS-Baikal state University, Vol. 25, No. 4, Pp. 116-124.
15. Chislova, N. S. (2015) Problems of organization of suburban railway transport in Russia Student science of the XXI century. № 2 (5). – Pp. 396-399.