

Проблемы организации и финансирования перевозки льготных категорий граждан на железнодорожном транспорте пригородного сообщения как важной социальной услуги

*Буранкова М.А., старший научный сотрудник,
Центр финансов социальной сферы,
Министерство финансов Российской Федерации
ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт».
e-mail: burankova2012@yandex.ru
Россия, Москва*

Аннотация

Проблематика, обозначенная в рамках данной статьи, является актуальной и значимой так как пригородное пассажирское сообщение – это важная социальная услуга. Однако, до сих пор пользование пригородным железнодорожным транспортом для ряда категорий пассажиров остается весьма дорогостоящей услугой, полная стоимость которой является для них неприемлемой. Поэтому сегодня внушительная доля социальной помощи приходится именно на льготы по проезду на пригородном железнодорожном и междугороднем транспорте.

С перевозками пассажиров пригородным железнодорожным транспортом связано немало трудностей, особенно в части организации и финансирования бесплатного проезда пассажиров на региональном уровне.

В связи с этим основное внимание в статье было сфокусировано на анализе текущей ситуации в области организации и финансирования перевозок железнодорожным транспортом пригородного сообщения льготных категорий и выявлении сопутствующих проблем. На основе полученных результатов были сформулированы соответствующие практические выводы, в частности, о необходимости проведения серьезной системной работы на различных уровнях.

Ключевые слова: социальная помощь, железнодорожный транспорт пригородного сообщения, льготная категория граждан, бесплатный проезд, организация, финансирование.

Summary

The problems identified in the framework of this article are relevant and significant, since a suburban passenger service is an important social service. However, until now the use of suburban railway transport for a number of categories of passengers remains a very expensive service, the full cost of which is unacceptable for them. Therefore, today an impressive share of social assistance falls precisely on the benefits of travel on suburban railway and intercity transport.

With the transportation of passengers by suburban rail transport, many difficulties are associated, especially with regard to organizing and financing the free travel of passengers at the regional level.

In this regard, the focus of the article was focused on the analysis of the current situation in the organization and financing of rail transportation of suburban communications of preferential categories and the identification of related problems. On the basis of the results obtained, relevant practical conclusions were formulated, in particular, on the need for serious systematic work at various levels.

Key terms: social help, railway commuter traffic, preferential category of citizens, free pass, organization, financing.

Исторически в России перевозку пассажиров на пригородном железнодорожном транспорте осуществляли в лице унитарных предприятий железные дороги, организованные по территориальному принципу. Расходы на пригородные железнодорожные перевозки фактически оплачивались самим грузоотправителем так как доля расходы на эксплуатацию пассажирского комплекса были включены в тариф на перевозку груза. Реформа транспортного железнодорожного сообщения, которая была начата в 2001 году, была реализована путем организации специальных пригородных пассажирских компаний (далее – ППК) основной сферой деятельности которых стала перевозка пассажиров на железнодорожном транспорте пригородного сообщения [1]. В результате расходы по финансированию с грузоперевозчиков были переложены на федеральный и региональный бюджет, а региональные власти еще и взяли на себя организацию перевозок пассажиров пригородным железнодорожным транспортом [2].

С 2003 по 2013 годы пригородные пассажирские перевозки железнодорожным транспортом в структурном плане претерпели ряд изменений основным, из которых стала организация на основе территориального принципа 26 пригородных пассажирских компаний, более половины из которых – дочерние зависимые общества ОАО «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД»), обслуживающие порядка 60% территорий страны, на которых проживает около 90 млн человек. Собственниками остальных 9 компаний выступают субъекты Российской Федерации, частные инвесторы и ОАО «РЖД». При этом по прежнему монопольным собственником инфраструктуры железной дороги остается ОАО «РДЖ», что означает, что ППК занимаются лишь перевозкой пассажиров на пригородном железнодорожном транспорте на арендованном подвижном составе ОАО «РЖД», а это в свою очередь не способствует реализации эффективной политики тарифообразования в области железнодорожных перевозок пригородного сообщения, создавая дополнительные трудности [3].

К тому же серьезной проблемой для пригородных перевозок пассажиров на железнодорожном транспорте в результате выделения их из других видов

деятельности остается их фактическая убыточность, которая является обычной практикой для большинства стран мира¹[4].

В России льготные категории граждан в рамках предоставления набора социальных услуг (далее – НСУ) стали обеспечиваться бесплатным проездом на пригородном железнодорожном транспорте начиная с 1 января 2005 года [5]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №864 был утвержден порядок финансирования обязательств Российской Федерации по оплате расходов на предоставление социальных услуг гражданам, которые зарегистрированы в Федеральном регистре лиц, обладающих правом получения набора социальных услуг в рамках оказания государственной социальной помощи.

Льготные категории населения имеют право бесплатного проезда на пригородном транспорте железнодорожного сообщения по территории России в течение года, неограниченное количество раз и без ограничений по направлению с использованием оформленных в установленном порядке проездных документов (билетов). При этом Министерство труда Российской Федерации ежегодно для граждан, которым предоставляется услуга по проезду на железнодорожном транспорте пригородного сообщения, устанавливает норматив финансовых затрат в месяц на 1 человека, а для отказавшихся от получения услуги в натуральной форме – норматив выплат [6].

Так сумма финансовых затрат в 2017 году на одного получателя льготы по нормативу составляла: 1184,4 рубля – проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения; 213,6 рублей – проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. А для граждан, отказавшихся от набора социальных услуг в натуральной форме, в том же году выплата составила – 1396,8 рублей.

Разница в совокупных доходах и расходах пригородного комплекса лишь подтверждает факт его убыточности²[7].

Согласно госконтрактам заключенным между Минтрудом России и компаниями-перевозчиками на осуществление льготного проезда граждан, обладающих правом получения государственной социальной помощи, на пригородном железнодорожном транспорте, в 2015 году на эти цели было израсходовано 4,5 млрд рублей [8] (что составляет порядка 9% совокупного дохода пригородного ж/д комплекса России). При этом суммы госконтрактов заключенных с разными ППК значительно различаются (Рисунок 1).

¹ Так, например, Великобритания, Германия, Канада и некоторые другие страны выделяют дотации в различных формах на осуществление пригородных железнодорожных пассажирских перевозок.

² По данным за 2013 год доходы в 69 субъектах Российской Федерации (за исключением Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей) составили 15,7 млрд рублей, а расходы при этом – 54 млрд рублей или 1 к 3,4.

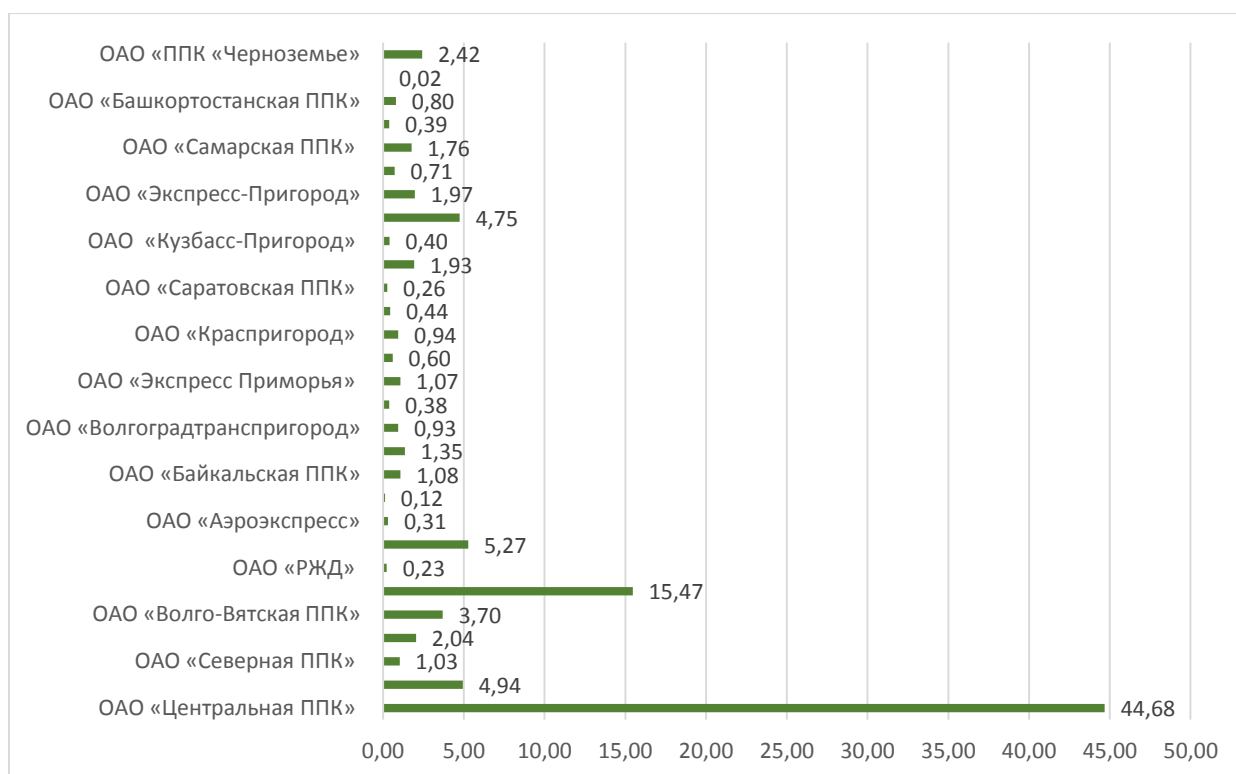


Рисунок 1 – Распределение ППК по суммам заключенных госконтрактов на оказание услуг по перевозке граждан-получателей социальной услуги в виде бесплатного проезда железнодорожным транспортом в пригородном сообщении в 2015 году (% от общей суммы заключенных госконтрактов).

Источник: составлено авторами на основе данных Единой информационной системы в сфере закупок.

Почти половина выделяемых средств приходится на ОАО «Центральную пригородную пассажирскую компанию» (далее – ОАО «ЦППК»). Это связано с тем, что доля ОАО «ЦППК» в пригородных железнодорожных перевозках по России составляет 63,7%, кроме того, ОАО «ЦППК» обеспечивает 91,4% пригородных пассажирских перевозок в Московском железнодорожном узле [9]. На все остальные ППК приходится значительно меньший объем финансирования по госконтрактам (15,5 % – ОАО «Северо-Западная ППК», 5,3% – ОАО «Московско-Тверская ППК» и остальные ППК менее 5%), что соответствует распределению пассажирооборота между пригородными пассажирскими компаниями (Рисунок 2).

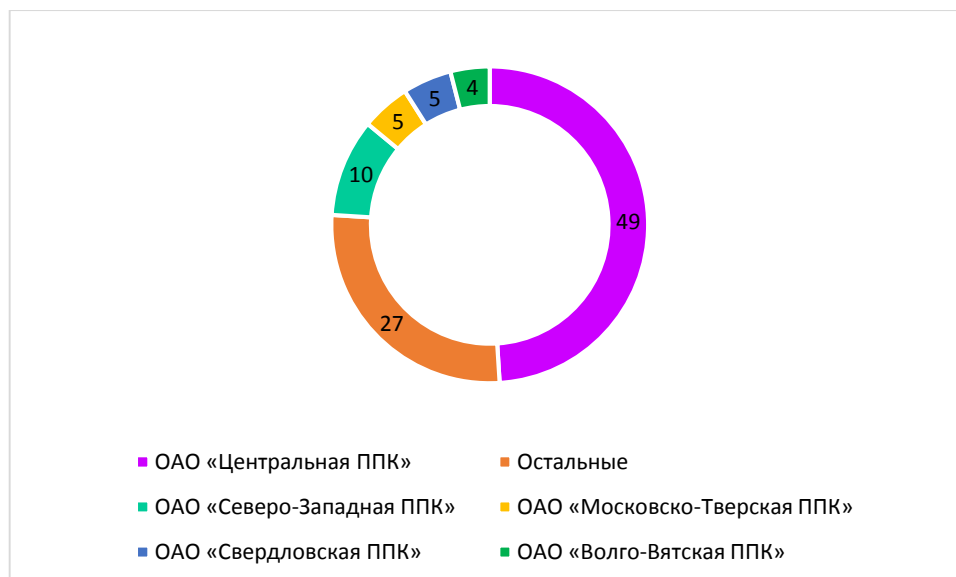


Рисунок 2 – Распределение пассажирооборота между ППК (%).

Источник: Проблемы пригородных пассажирских железнодорожных перевозок. ФАС России, 2015 год. Электронный ресурс: [http://association-cfo.ru/files/prigorod2015.03.pdf].

Согласно данным официальной статистики железнодорожным транспортом пригородного сообщения перевозится около миллиарда пассажиров в год [10]. При этом доля граждан, имеющих право на льготный проезд по различным основаниям, в общем количестве перевезенных пассажиров с каждым годом снижается – в период с 2005 по 2015 годы доля льготных категорий в общей численности пассажиров, которые были перевезены пригородным железнодорожным транспортом, снизилась более чем на 20% [11]³.

Сложности, возникающие в процессе организации и финансирования пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте пригородного сообщения, стали привлекать все больше внимания как со стороны органов исполнительной власти различного уровня, так и со стороны средств массовой информации. К тому же связаны они с тем, что, возникая при перевозке региональных льготников, затрагивают также интересы льготных категорий пассажиров федерального уровня.

Согласно действующему законодательству обязанности по решению вопросов, возникающих в связи с организацией перевозки населения пригородным железнодорожным транспортом, возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которыми в свою очередь формируется соответствующий заказ, а также компенсируются выпадающие доходы ППК, однако требования законодательства не исполняются должным образом и задолженность субъектов Российской Федерации перед ППК только растет.

На сегодняшний день основная проблема пригородного пассажирского

³ По данным ОАО «РЖД», среди всех пассажиров, перевезенных в пригородном сообщении на долю льготных категорий в 2015 году, приходилось всего 17 %, тогда как на платные категории – 72%.

железнодорожного сообщения – это его недостаточное финансирование и субъектами Российской Федерации, и федеральным центром [12].

Согласно данным ОАО «РЖД» по итогам 2015 года льготные перевозки оказались убыточными более чем 2 млрд рублей. Так, большая часть задолженности компаниям-перевозчикам приходится на долю субъектов Российской Федерации, при этом, к концу 2015 года, федеральная задолженность по перевозкам льготных категорий также не была погашена [13]. Возникновение задолженности происходит из-за того, что в результате монетизации льгот населением совершается поездок на сумму значительно большую относительно той, которая на каждого человека в месяц закладывается в соответствующий бюджет (74 рубля в 2012 году, 98,7 рублей в 2017 году), а это ведет в свою очередь к возникновению некомпенсированных убытков для ППК. Именно поэтому Министерству транспорта Российской Федерации и Министерству труда Российской Федерации необходимо в корне пересмотреть систему на базе которой формируется норматив сегодня [14].

В 2015 году федеральным правительством был предпринят ряд мер по изменению ситуации в лучшую сторону, в целях нормализации ситуации в пригородных пассажирских перевозках и стабилизации отношений между субъектами Российской Федерации и ППК, наиболее эффективной из которых стало принятие важного решения по увеличению федеральной поддержки пригородного транспорта железнодорожного сообщения. В результате чего общий объем федеральной помощи в 2015 году составил порядка 42 млрд рублей, в 2016 году порядка 46 млрд рублей, при этом собственные средства регионов составили в общей сложности не более 11 млрд рублей [15]. Однако даже с учетом всех предпринятых на федеральном уровне мер по результатам 2015 года недополученных доходы ППК составили порядка 12,2 млрд. рублей [16].

По-прежнему остается весьма сложным для решения вопрос установления тарифов на проезд. На основе расчетов экономически обоснованного уровня тарифов, которые предоставляются пригородными пассажирскими компаниями, руководством субъектов Российской Федерации индексируются тарифы на проезд и определяется возможное возмещение убытков пригородным перевозчикам при условии их неполной индексации за счет средств регионального бюджета. В свою очередь региональные власти заявляют о недостаточной прозрачности большей части тарифа, который предлагается ППК. Согласно данным Федеральной антимонопольной службы на долю расходов на услуги ОАО «РЖД» приходится 75%, а на затраты пригородных пассажирских компаний всего 25%, в результате чего на федеральном уровне нет четкого понимания как ППК определяют ставки на

аренду поездов у компании ОАО «РЖД»⁴.

В целях внедрения методики определения экономически обоснованного уровня тарифа, а также затрат, учитываемых при определении тарифа, Федеральной антимонопольной службой были утверждены практические рекомендации затрагивающие вопросы установления размера оплаты услуг, связанных с содержанием и эксплуатацией подвижного состава ОАО «РЖД», которые предоставляются пригородным пассажирским компаниям [17]. Однако в связи с тем, что рекомендации не являются обязательными для исполнения, а носят скорее декларативный характер, вопрос разработки методики расчета экономически обоснованного уровня затрат, которые должны учитываться при формировании тарифа на проезд, остается особенно актуальным [18].

Выводы

Перевозка пассажиров льготных категорий на железных дорогах пригородного сообщения является важной социальной услугой. При этом именно льготы на проезд в пригородном железнодорожном и междугородном транспорте составляют значительную долю социальной помощи, которую гарантирует государство в общем объеме услуг, предоставляемых в рамках НСУ [19].

Однако за прошедшие годы остается нерешенным ряд вопросов, связанных с перевозками пассажиров, в частности не решены вопросы надлежащего исполнения субъектами Российской Федерации обязанностей по формированию отлаженной системы организации и финансирования пригородных пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте. Нерешенность проблем во много обусловлена тем, что до сих пор ни на федеральном, ни на региональном уровне не были приняты законодательные акты, которые бы регламентировали наиболее остро стоящие вопросы. Поэтому для создания эффективной системы пригородных пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте требуется проведение серьезной комплексной работы как на федеральном, так и региональном уровнях.

Список литературы:

1. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте».
2. Кобзева М. Пригородные перевозки – печальные перспективы. Электронный ресурс: [<http://www.zdrf.org/posts/51932d396cba92000200001f>].

⁴ Пример был озвучен на «круглом столе», проведенном по инициативе Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, начальником департамента дорожного хозяйства и транспорта Вологодской области Александром Гуслинским: «На организацию транспортного обслуживания населения подписан договор на 2016 год с ОАО «СППК» с протоколом разногласий: ППК просит 104 млн руб., наши расчеты – 66,4 млн руб.». Как видно, цифры, представленные ППК, в 1,5 раза превышают региональные, и точку в данном споре должна поставить ФАС. Электронный ресурс: [<http://transport-book.ru/zheleznodorozhnyiy-transport/prigorodnye-perevozki-bezybytochnost-mif-ili-realnost.html>].

3. Агафонов Д., Мозговая О. Роль инфраструктуры в формировании рынка пригородных пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте в РФ. Экономическая политика. 2015. № 6.
4. Мировой опыт организации и финансирования пригородных железнодорожных пассажирских перевозок. ИПЕМ совместно с ОАО «ЦППК», 2016. Электронный ресурс: [http://www.ipem.ru/files/files/other/2016_04_20_ipem_cppk_report_full.pdf].
5. Федеральный закон от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Ст.62. п.2.
6. Кириллова М. Н., Селиверстова О. Ф. Анализ мер социальной поддержки многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. №6 (40).
7. Кобзева М. Пригородные перевозки – печальные перспективы. Электронный ресурс: [<http://www.zdrf.org/posts/51932d396cba92000200001f>].
8. Единая информационная система в сфере закупок. Электронный ресурс: [<http://zakupki.gov.ru/>].
9. О компании ЦППК// Электронный ресурс: [<http://www.central-ppk.ru/company/>].
10. Транспорт и связь в России – 2016 г.// Росстат. Электронный ресурс: [http://www.gks.ru/bgd/regl/B16_5563/Main.htm].
11. Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. О мерах по повышению эффективности государственных расходов на бесплатный проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения (в составе набора социальных услуг льготным категориям граждан) // Иннов: электронный научный журнал, 2017. №4 (33). URL: <http://www.innov.ru/science/economy/o-merakh-po-povysheniyu-effektivnos/>.
12. Гордиев узел нерешенных проблем. 4 года. Итоги: Доклад о ситуации в пригородных пассажирских перевозках на ж\д транспорте // Институт глобализации и социальных движений (ИГСО). 2015.
13. Пригородные перевозки: безубыточность – миф или реальность? Электронный ресурс: [<http://transport-book.ru/zheleznodorozhnyiy-transport/prigorodnye-perevozki-bezybytochnost-mif-ili-realnost.html>].
14. Гордиев узел нерешенных проблем. 4 года. Итоги: Доклад о ситуации в пригородных пассажирских перевозках на ж\д транспорте // Институт глобализации и социальных движений (ИГСО), 2015.
15. Пригородные перевозки: безубыточность – миф или реальность? Электронный ресурс: [<http://transport-book.ru/zheleznodorozhnyiy-transport/prigorodnye-perevozki-bezybytochnost-mif-ili-realnost.html>].
16. О результатах деятельности Министерства транспорта Российской Федерации за 2015 год, целях и задачах на 2016 и на плановый период до 2018 года: Доклад Министра транспорта РФ Максима Соколова на расширенном заседании коллегии Министерства транспорта Российской Федерации, 12 апреля 2016 года.

17. Фурсова И. В движении жизнь – Российская газета, 2017, №7248 (82). Электронный ресурс: [<https://rg.ru/2017/04/17/ministerstvo-transporta-rf-podvelo-itogi-raboty-transportnogo-kompleksa.html>].

18. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 24 декабря 2015г. № 1302/15 «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».

19. Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. Новые меры социальной поддержки семей с детьми: оценка государственных расходов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. №2 (42).