

Плотникова Дарья Александровна
аспирант, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва
e-mail: aleksandrovnadp@gmail.com

ПРИГОРОДНЫЙ ПАССАЖИРСКИЙ КОМПЛЕКС ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ: НЕОБХОДИМОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация.** Рассмотрены вопросы функционирования пригородного пассажирского железнодорожного комплекса. Приведены основные количественные и качественные показатели работы железнодорожного транспорта. Особое внимание уделено проблеме отсутствия регулярного пригородного сообщения в регионах. Кратко проанализированы реформы, проводимые в сфере пассажирского железнодорожного комплекса за последние двадцать лет, в том числе представленный в 2018 г. законопроект о формировании новой модели организации обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном и дальнем сообщениях. Приведена оценка результатов реформирования.*

***Ключевые слова:** железнодорожный транспорт, пассажирские перевозки, пригородное сообщение, пригородная пассажирская компания, реформа пассажирского железнодорожного комплекса.*

Plotnikova Daria
Postgraduate student, State
University of Management, Moscow
e-mail: aleksandrovnadp@gmail.com

SUBURBAN PASSENGER COMPLEX DOMESTIC RAILWAYS: THE NEED TO REFORM GOVERNANCE PROCESSES

***Abstract.** The issues of functioning of the suburban passenger railway complex, the main quantitative are considered. The qualitative indicators of railway transport are presented. The particular attention is paid to the problem of the lack of regular commuter traffic in the regions. The reforms carried out in the sphere of the passenger railway complex over the past twenty years, including the draft law on the formation of a new model of the organization of railway service to the population in suburban and long-distance communications submitted in 2018 are briefly analyzed. The results of the reform are evaluated.*

***Keywords:** railway transport, passenger transportation, suburban traffic, suburban passenger company, reform of the passenger railway complex.*

Исторически сложилось, что транспорт – системообразующий фактор, который влияет на уровень жизни населения страны, формирует производительные силы, и в тоже время транспортная система развивается только благодаря эффективному становлению всех отраслей страны в комплексе.

Значительна роль железнодорожного транспорта в развитии и нашей страны. На начало 2017 г. эксплуатационная длина железнодорожных путей сообщения составляла – 116 тыс. км., в том числе общего пользования – 86 тыс. км., а интенсивность перевозок пассажиров по путям общего пользования составила 1 443 тыс. пассажиро-километров на один километр длины путей. Всего за 2016 г. транспортом общего пользования было перевезено 18 689 млн чел., в том числе железнодорожным – 1 040 млн чел. Если рассматривать перевозки пассажиров по видам сообщения, то в междугороднем и пригородном сообщении железнодорожный транспорт занимает лидирующие позиции. Наибольшая доля от общего числа перевезенных пассажиров в междугороднем сообщении (42,8 %) обеспечена железнодорожным транспортом, автобусные перевозки обеспечили 26,5 % пассажиров, воздушный транспорт – 24,9 %, оставшаяся часть перевозок разделяется между морским и внутренним водным видами транспорта. В пригородном сообщении по железным дорогам перевезено более половины всех пассажиров – 54,7 %, в то время как автобусами – 45,1 %, внутренним водным – 0,2 % [9].

В рамках масштабной реформы железнодорожного транспорта Российской Федерации (далее – РФ) в 2003 г. создано Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД»), являющееся российской государственной компанией, владельцем инфраструктуры, значительной части подвижного состава и важнейшим оператором российской сети железных дорог. Учредителем и единственным акционером ОАО «РЖД» является РФ [8].

ОАО «РЖД» занимается разными видами деятельности:

- грузовыми перевозками;
- пассажирскими перевозками в дальнем сообщении;
- пассажирскими перевозками в пригородном сообщении;
- строительством объектов инфраструктуры и другое.

Деятельность по перевозке пассажиров в пригородном сообщении выведена из состава ОАО «РЖД» в результате структурного реформирования железнодорожного транспорта РФ. Одно из важнейших решений в реформе железнодорожной сферы – решение о создании пригородных пассажирских компаний (далее – ППК) как акционерных обществ с участием ОАО «РЖД» и администрации соответствующего субъекта РФ [5]. Утверждено оно более двадцати лет назад с определенной целью: обеспечение максимально эффективного функционирования пассажирского транспорта, полного и качественного удовлетворения платежеспособного спроса населения на перевозки с оптимальными издержками [6].

В настоящее время в нашей стране действуют железнодорожные пригородные пассажирские компании, которые обслуживают пассажиров по всем направлениям перевозок. Пригородные пассажирские компании – это механизм организации пригородных перевозок, своего рода административные структуры, в основной своей массе не владеющие материальной базой (за исключением кассового оборудования, используемого для продажи билетов) и арендующие подвижной состав у ОАО «РЖД» [4].

С начала 2011 г. перевозки пассажиров в пригородном сообщении во всех, на тот момент 73, субъектах РФ осуществлялись 26 пригородными пассажирскими компаниями. На конец 2015 г. перевозочную деятельность в пригородном сообщении проводило 25 ППК, учрежденных с участием ОАО «РЖД», органов исполнительной власти регионов, частных инвесторов. Согласно бухгалтерскому балансу и отчету о финансовых результатах ОАО «РЖД» за 2017 г., по состоянию на 31.12.2017 г., дочерними обществами ОАО «РЖД» являлись 19 пригородных перевозчиков и 7 пригородных перевозчиков являлись зависимыми.

Особенность российских пригородных железнодорожных маршрутов – то, что маршрут может быть прибыльным, если на нем достаточно высокий пассажиропоток, и он обслуживается финансово устойчивой пригородной пассажирской компанией. В РФ многие пригородные перевозчики в настоящее время не вполне финансово устойчивы, поэтому в некоторых районах страны происходит ежегодное сокращение пригородных пассажирских железнодорожных перевозок, а в каких-то местах перевозки уже полностью прекращены. Некоторые районы нашей страны нельзя назвать густонаселенными, но это не говорит о том, что люди не хотят пользоваться услугами железнодорожного транспорта. Иногда железнодорожные пути проложены там, где почти нет автодорог, не налажено пассажирское сообщение другими видами транспорта. Отсутствие постоянно высокого пассажиропотока круглый год или посезонно не должно вести к сокращению регулярных пассажирских железнодорожных рейсов. Складывающаяся ситуация противоречит одной из главных задач реструктуризации пассажирского комплекса, заключающейся в формировании конкурентной среды, стимулирующей более эффективное и качественное обслуживание пассажиров [6].

Меры по совершенствованию нормативно-правовой базы, которая регулирует, в том числе, и экономические отношения между всеми участниками процесса перевозки пассажиров, для пригородного железнодорожного комплекса обсуждаются уже довольно долго, в частности, вопросы государственного тарифообразования, обновления подвижного состава, обеспечения условий для привлечения инвестиций в развитие пассажирского комплекса и другие, ведущие к повышению рентабельности пригородных пассажирских компаний, «висят мертвым грузом» уже более десяти лет.

Наконец, в апреле 2018 г. Правительство РФ представило проект федерального закона № 433157-7 «Об организации регулярных пассажирских железнодорожных перевозок и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1]. Данный законопроект рассмотрен и поддержан субъектами РФ, получены положительные отзывы, по итогам обсуждения Министерству транспорта РФ поручено проработать некоторые вопросы и по состоянию на апрель 2018 г. законопроект дорабатывается [10].

Уже сейчас можно отметить, что основная цель проекта федерального закона – формирование новой модели организации обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном и дальнем сообщениях, основанной на принципах долгосрочности. По словам экспертов, принятый федеральный закон снимет большее количество существующих противоречий и позволит решить такие вопросы, как например,

погашение долгов перед ППК, износ основных фондов при условии, что в этот процесс будут вовлечены все участники пригородных пассажирских перевозок, в том числе и субъекты РФ [11].

Одним из главных вопросов, требующих скорейшего решения, является вопрос с износом основных фондов. Объем перевозок пассажиров пригородными поездами составил 935,6 млн пассажиров, а пассажирооборот – 31,0 млрд пасс.- км. за 2016 г., хотя сегодня на сети железных дорог эксплуатируется всего 9,5 тысяч вагонов пригородных поездов. Согласно оценкам экспертов, через два года дефицит составит 1400 единиц вагонов, а к 2030 г. составит более 4 000 вагонов, это произойдет из-за окончания нормативного срока службы. На конец 2017 г. самые высокие показатели износа парка пригородных поездов были в Забайкальском и Красноярских краях, Ростовской, Саратовской, Кировской, Кемеровских областях. Если в ближайшее время не найти комплексного решения проблемы, то ситуация с пригородным пассажирским комплексом не только в этих районах, но и во многих других, станет удручающей.

Стоит отметить, что вопросы погашения долгов перед пригородными пассажирскими компаниями существуют не первый год, и в некоторых случаях перевозчики в попытках компенсации своих потерь обращаются в суд. Например, согласно заключенному договору в 2014 г. о предоставлении субсидий на возмещение выпадающих доходов от регулируемых тарифов на пассажирские перевозки, АО «Пригородная пассажирская компания «Черноземье», обеспечивающая в Саратовском регионе перевозки, должна была получить плату в несколько десятков миллионов рублей от областного Министерства транспорта и дорожного хозяйства. Но по прошествии нескольких лет пригородный перевозчик так и не получил эту компенсацию, ведь Министерство транспорта и дорожного хозяйства Саратовской области выплатило сумму по тарифу, который, по мнению пригородного перевозчика, значительно ниже экономически обоснованного. Добавим, что это не единичный случай. Таких спорных ситуаций между субъектами РФ и пригородными пассажирскими перевозчиками допускать нельзя, проект федерального закона № 433157-7 должен быть направлен, в том числе, на решение подобных проблем [3].

Основная идея данного законопроекта заключается в проведении конкурсов на право заключения договора об организации регулярного пассажирского сообщения по маршрутам поездов дальнего следования и по пригородным маршрутам. Это подтверждаются принципами организации регулярных пассажирских железнодорожных перевозок согласно 4 статье проекта федерального закона № 433157-7:

- доступность регулярных пассажирских железнодорожных перевозок для населения на маршрутах;
- открытость и прозрачность проведения конкурсов на право заключения организационного договора;
- обеспечение недискриминационного доступа перевозчиков к участию в конкурсе на право заключения организационного договора и другие принципы.

Проект федерального закона № 433157-7 включает 6 глав и 26 статей, которые, возможно, в дальнейшем дополнятся. В настоящий момент документ предусматривает разграничение ответственности в организации пригородных перевозок (за субъектами) и перевозок в дальнем следовании (за РФ), определение порядка взаимодействия между организаторами и всеми участниками рынка регулярных пассажирских железнодорожных перевозок, оптимизацию функции государственного управления организацией регулярных пассажирских железнодорожных перевозок, формируя единые центры ответственности и объединяя в организационных договорах параметры объемов и качества транспортного обслуживания населения, тарифную политику и размеры государственной поддержки [7].

Нельзя не отметить, что в конце 2000-х гг., когда увеличился объем пассажирских перевозок, обострились имеющиеся проблемы в организации деятельности пассажирского комплекса. А ведь еще в 1996 г. на Всероссийском съезде железнодорожников было принято принципиальное решение о необходимости структурной реформы в пассажирском комплексе (о котором говорилось выше). В процессе реструктуризации было определено, что эффект от изменения структуры управления пассажирскими перевозками достигается за счет таких аспектов, как:

- более эффективное внутрипроизводственное управление;
- приведение производственных мощностей инфраструктуры железнодорожного транспорта в соответствие с фактическими объемами пассажирских перевозок;
- переход на договорные формы взаимоотношений пассажирского железнодорожного транспорта с федеральным и местными бюджетами [6].

Получается, что мероприятия реформы, проводимой почти в течение двадцати лет, пока не дали того ожидаемого эффекта [6]. И хотя основная идея сегодняшних предложений не противоречит принципам структурной реформы железнодорожной отрасли, и можно считать упомянутый законопроект логичным ее продолжением, но, на наш взгляд, необходим более тщательный регулярный мониторинг железнодорожного пассажирского комплекса с целью немедленного реагирования на возникающие проблемы и их оперативное разрешение.

На сегодняшний день в железнодорожных пригородных перевозках идет постепенный переход к формированию максимально рыночной системы функционирования, сферу действия и взаимоотношения пригородных перевозчиков рассматривают как современный бизнес, аналогично с деятельностью крупных частных компаний, причем не только транспортной отрасли. Но нельзя забывать о том, что транспорт призван выполнять прежде всего социальную функцию, ведь одна из главных целей железнодорожных пассажирских перевозок – максимальное удовлетворение потребностей населения страны в перевозках.

Результаты действия всех проводимых реформ, в том числе и указанного федерального закона, можно будет оценить только по истечению определенного времени. Важным будет и показатель того, насколько эффективно пригородные пассажирские перевозчики смогут исполнять свои функции; также решение самых острых проблем: обновление подвижного состава в пригородных перевозках, расчета наиболее оптимальных тарифов на проезд в пригородных поездах (не ведущих к убыточной деятельности региональных перевозчиков) и четкое определение сумм компенсаций от министерств субъектов, взаимное определение обязанностей и прав между участниками перевозки пассажиров и многих других вопросов [2].

Библиографический список

1. Об организации регулярных пассажирских железнодорожных перевозок и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект федер. закона № 433157-7: (ред. внесен в ГД ФС РФ) // КонсультантПлюс: справ.-правовая система: офиц. сайт компании. – 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=170725#07912053697608772> (дата обращения: 28.05.2018).
2. Агафонов, Д. В. Роль инфраструктуры в формировании рынка пригородных пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте в РФ / Д. В. Агафонов, О. О. Мозговая // Экономическая политика. – 2015. – Т. 10. – № 6. – С. 194-204.
3. Ковалева, М. Электрички привезли убытки // Коммерсантъ (Саратов). – 2018. – № 68. – 8 с.
4. Плотникова, Д. А. К вопросу о предоставлении отчетности железнодорожных пригородных пассажирских компаний // Реформы в России и проблемы управления – 2016: материалы 31-й Всероссийской научной конференции молодых ученых «Реформы в России и проблемы управления»; Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2016. – С. 265-266.
5. Савчук, В. Б. Проблемы финансирования пригородных пассажирских перевозок в России / В. Б. Савчук, Л. Н. Рузавин // Транспорт РФ. – 2014. – № 4 (53). – С. 8-10.
6. Шатаев, В. Н. Новое в управлении Пассажирским комплексом / В. Н. Шатаев, В. В. Титов, Ю. В. Елизарьев, О. Ф. Мирошниченко // Железнодорожный транспорт. – 2000. – № 2. – С. 31-37.
7. Минтранс подготовил законопроект о новой модели организации пассажирских ж/д перевозок [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://news.rambler.ru/other/39508352/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 21.04.2018).
8. Официальный сайт ОАО «РЖД» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://annrep.rzd.ru/reports/public/ru?STRUCTURE_ID=4247 (дата обращения: 07.04.2018).
9. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 22.04.2018).
10. Портал Правительства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/433157-7> (дата обращения: 19.04.2018).
11. Электричкам – правовые рельсы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://news.rambler.ru/other/38653842-elektrichkam-pravovye-relsy/> (дата обращения: 20.04.2018).

References

1. Ob organizacii reguljarnyh passazhirskih zheleznodorozhnyh perevozok i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii [*About the organization of regular passenger rail transport and modification of separate legal acts of the Russian Federation*]: proekt feder. zakona I. 433157-7: (red. vnesen v GD FS RF) // Konsul'tantPlyus: sprav.-pravovaya sistema: ofic. sajt kompanii. 2018. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=170725#07912053697608772> (accessed 28.05.2018).
2. Agafonov D., Mozgovaya O. Rol' infrastruktury v formirovanii rynka prigorodnyh passazhirskih perevozok na zheleznodorozhnom transporte v RF [*The role of infrastructure in the formation of the suburban rail passenger market in Russia*] // *Ehkonomicheskaya politika [Economic policy]*. 2015. T.10. I. 6. Pp. 194-204.
3. Kovaleva M. Ehlektrichki privezli ubytki [*Suburban trains brought losses*] // *Kommersant*" (Saratov). – 2018. – I. 68. – 8 p.
4. Plotnikova, D. A. K voprosu o predostavlenii otchetnosti zheleznodorozhnyh prigorodnyh passazhirskih kompanij [*On the issue of ensuring the reporting of railway suburban passenger companies*] // *Reformy v Rossii i problemy upravleniya – 2016: materialy 31-j Vserossijskoj nauchnoj konferencii molodyh uchenyh «Reformy v Rossii i problemy upravleniya» [Reforms in Russia and governance problems-2016: proceedings of the 31st all-Russian scientific conference of young scientists «Reforms in Russia and governance problems»]*; Gosudarstvennyj universitet upravleniya [*The State University of management*]. M.: Izdatel'skij dom GUU, 2016. Pp. 265-266.
5. Savchuk V. B., Ruzavin L. N. Problemy finansirovaniya prigorodnyh passazhirskih perevozok v Rossii [*Problems of financing of suburban passenger transportation in Russia*] // *Transport RF*. 2014. I. 4 (53). Pp. 8-10.
6. Shataev V. N., Titov V. V., Elizar'ev Yu. V., Miroshnichenko O. F. Novoe v upravlenii Passazhirskim kompleksom [*New in the management of Passenger complex*] // *Zheleznodorozhnyj transport [Railway transportation]*. 2000. I. 2. Pp. 31-37.
7. Mintrans podgotovil zakonoproekt o novej modeli organizacii passazhirskih zh/d perevozok [*The Ministry of transport has prepared the draft law on a new model of passenger railway transportation*]. Available at: https://news.rambler.ru/other/39508352/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (accessed 21.04.2018).
8. Oficial'nyj sajt OAO «RZHD» [*Official website of the Russian Railways*]. Available at: http://annrep.rzd.ru/reports/public/ru?STRUCTURE_ID=4247 (accessed 07.04.2018).
9. Oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki [*Official website of the Rosstat*]. Available at: <http://www.gks.ru/> (accessed 22.04.2018).
10. Portal Pravitel'stva Rossii [*Official website of the Russia's government*]. Available at: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/433157-7> (accessed 19.04.2018).
11. Ehlektrichkam – pravovye rel'sy [*Suburban trains need a law*]. Available at: <https://news.rambler.ru/other/38653842-elektrichkam-pravovye-rely/> (accessed 20.04.2018).