

Доклад
подгруппы «Железнодорожный транспорт»

Экспертной группы «Реформа естественных монополий» (№ 18)

1. Введение

Настоящий отчет является результатом работы подгруппы в первом полугодии 2011 года. Работа подгруппы в указанный период была направлена на выявление и классификацию основных вызовов и проблем развития железнодорожного транспорта, находящегося на IV этапе структурной реформы, и описание возможных рисков. Формирование основных направлений решений и предлагаемых мер будет осуществлено на следующем этапе работы подгруппы.

2. Описание целевого состояния в развитии железнодорожного транспорта. Описание допустимых и недопустимых характеристик развития железнодорожного транспорта

Основной целью проводимых на железнодорожном транспорте преобразований должно стать гармоничное развитие железнодорожного транспорта при минимизации транспортной нагрузки на национальную экономику. Именно под эти задачи необходимо выбирать инструменты и механизмы развития, включая выбор модели организационного структурирования отрасли.

Первоочередной задачей развития железнодорожного транспорта должна стать ликвидация инфраструктурных ограничений при росте экономики.

3. Анализ текущего состояния в сфере железнодорожного транспорта

Для транспортной системы России железнодорожный транспорт является одним из её ключевых видов, обеспечивая свыше 80% транспортной работы (без учёта трубопроводного транспорта). Для большинства грузовладельцев железнодорожный транспорт является безальтернативным видом транспорта, перевозя 70-90% массовых грузов (Рисунок 1).

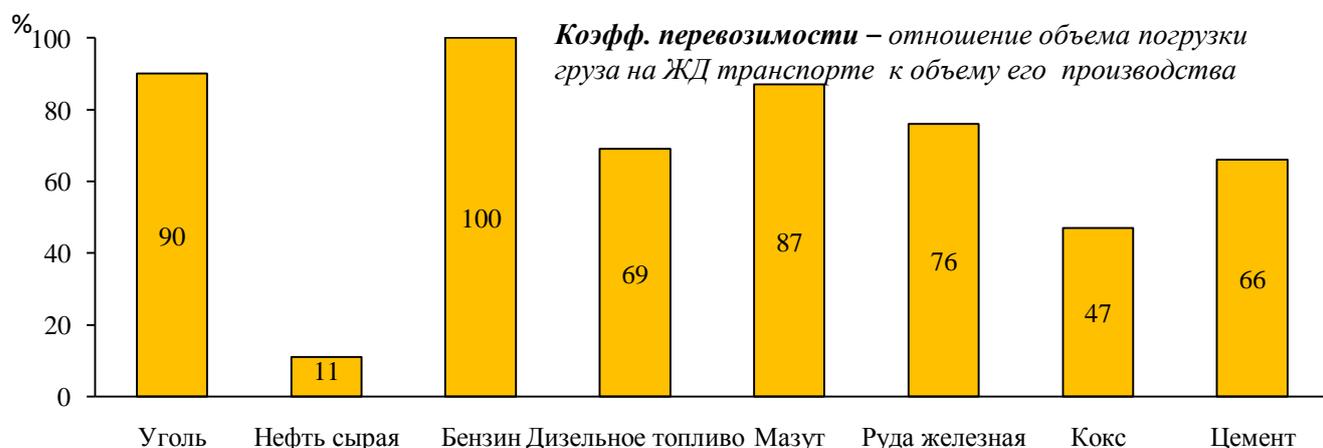


Рисунок 1. Коэффициент перевозимости различных видов грузов в 2010 г., %

Источник: Росстат

Железнодорожный транспорт выполняет большую часть грузовой работы в транспортной системе (без учёта трубопроводного транспорта) (Рисунок 2).

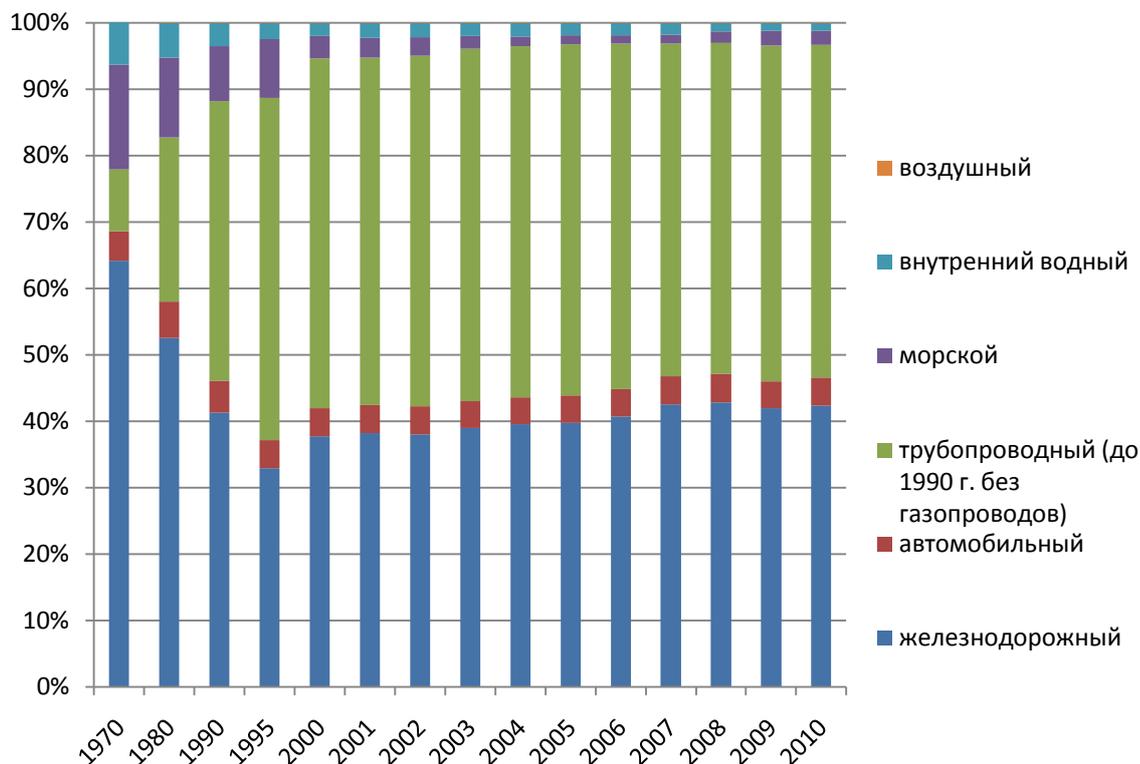


Рисунок 2. Доля транспортной работы по грузообороту видов транспорта, %

Железнодорожный транспорт перевозит более 1,2 млрд т грузов в год (Рисунок 3). Грузооборот железнодорожного транспорта в 2010 году составил 2,01 трлн т-км, при этом более 40% – перевозки российских грузов на экспорт, около 3% – транзитные перевозки. Среднее расстояние перевозки превышает 1300 км.

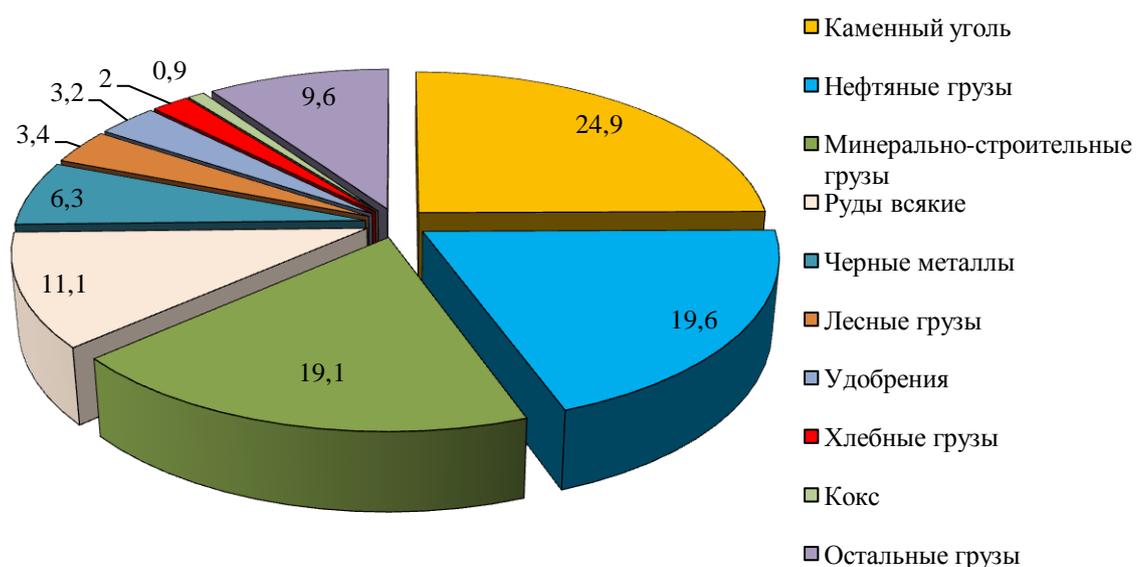


Рисунок 3. Структура грузооборота по родам грузов в 2010 г., %

Источник: Росстат

Железнодорожным транспортом перевозится около 40% всех пассажиров в дальнем следовании и около 44% пассажиров пригородном сообщении. При этом особенностью железнодорожного транспорта России является использование одной и той же инфраструктуры для осуществления всех видов перевозок: грузовых, пассажирских в дальнем следовании и пригородных пассажирских.

В связи с отставанием развития автомобильных дорог в Российской Федерации железнодорожная сеть является основой транспортной инфраструктуры (Рисунок 4). При этом недостаточность развития железнодорожной сети компенсируется в других странах большим развитием автодорожной сети. В отличие от России, это приводит к наличию альтернативы у потребителей транспортных услуг в этих странах (Рисунок 5, Рисунок 6).

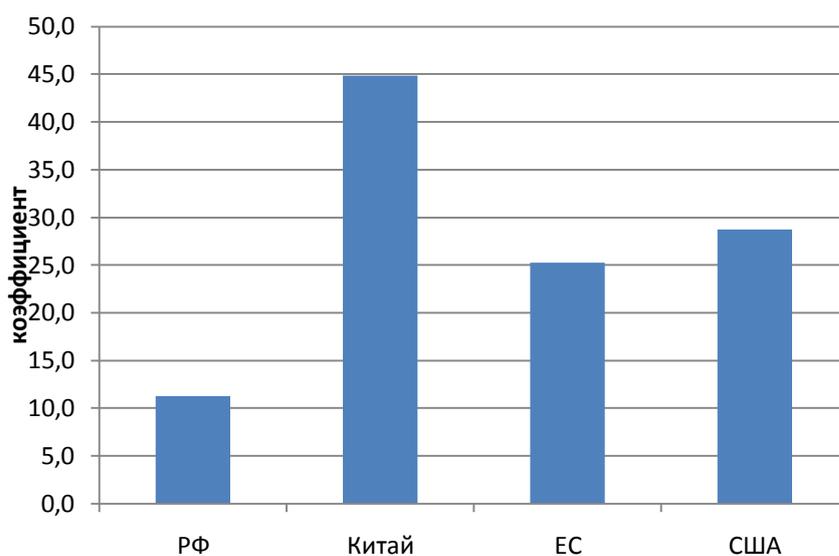


Рисунок 4. Отношение протяжённости автодорог к протяжённости железных дорог в 2010 г., разы

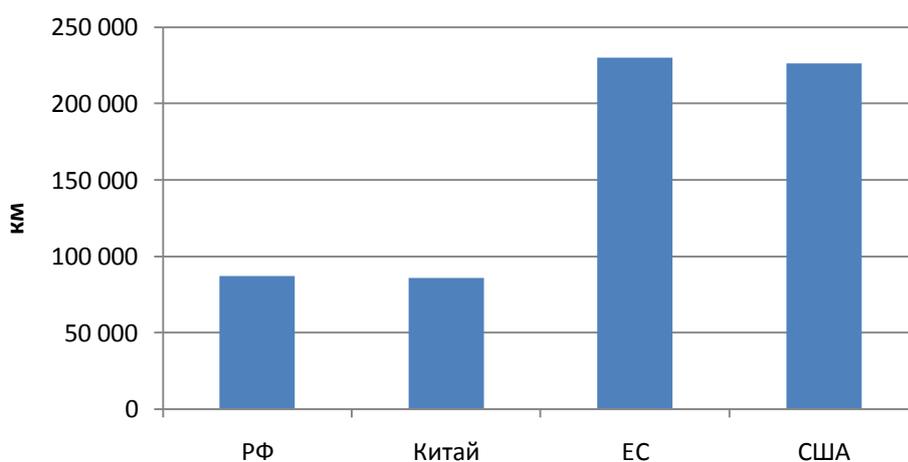


Рисунок 5. Протяжённость железных дорог в 2010 г., км

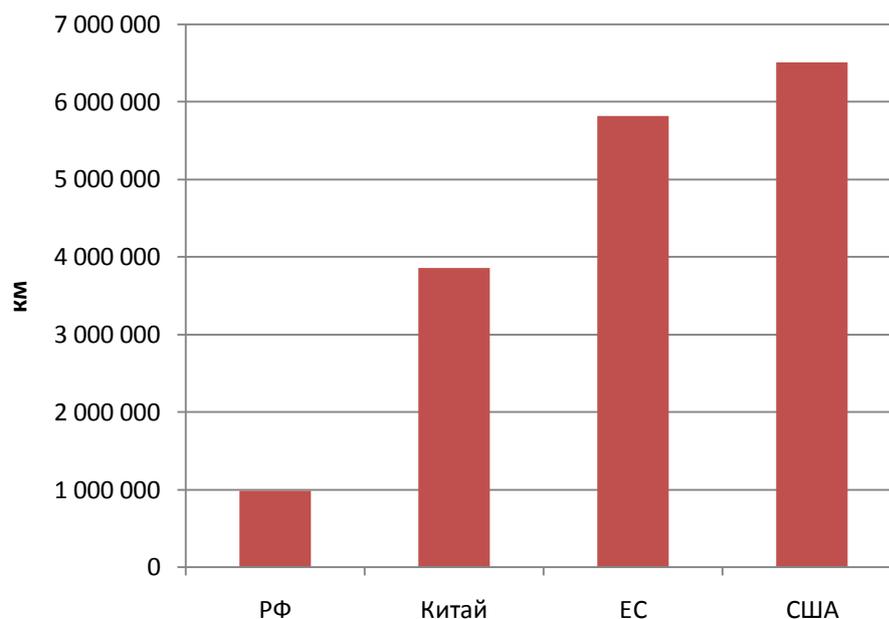


Рисунок 6. Протяжённость автомобильных дорог в 2010 г., км

Объёмы инвестиций на железнодорожном транспорте в 1,4-1,6 раз ниже объёмов инвестиций в других естественно-монопольных секторах экономики (Рисунок 7). При этом, несмотря на существенно бóльшую капиталоемкость инфраструктурного комплекса и локомотивного парка по сравнению с грузовыми вагонами, их доля в инвестициях на железнодорожном транспорте составляет менее 65%.



Рисунок 7. Объёмы инвестиций в естественно-монопольных секторах экономики в 2010 г., млрд руб.

Источник: Росстат

В предреформенные 90-е годы прошлого столетия в целях снижения эксплуатационных издержек была сокращена провозная и перерабатывающая способность железнодорожного транспорта: на 9% сокращена длина станционных путей, на 19% – число приёмоотправочных путей, на 20% – число сортировочных путей, в 2 раза сократилось число сортировочных станций.

Рост объёмов перевозок грузов, увеличение интенсивности использования магистральной инфраструктуры происходило на фоне её продолжающегося старения.

Количество просроченных капитальным ремонтом путей остаётся значительным – более 20% (более 20 тыс. км на конец 2010 г.) от общей протяжённости железнодорожных линий. Доля протяжённости контактной сети, превысившей нормативный срок службы, постоянно растёт. В настоящее время свыше 50% контактной сети на электрофицированных линиях с высокой интенсивностью перевозок эксплуатируется с превышением срока службы (более 40 лет). Доля стрелочных переводов за пределом нормативного срока службы остаётся высокой и превышает 20%.

Количество локомотивов в действующем парке достаточно для выполнения существующего и прогнозного объёма перевозок. Однако требуется замена устаревших и выработавших свой срок службы локомотивов на современные высокопроизводительные модели. Так, доля магистральных тепловозов с истекшим сроком службы в период 2004-2010 гг. выросла в 9,7 раз, аналогичная доля в парке маневровых локомотивов выросла в 1,5 раза. В результате в локомотивном хозяйстве около 13% электровозов, 20% магистральных тепловозов и 30% маневровых тепловозов выработали свой срок службы (Рисунок 8).

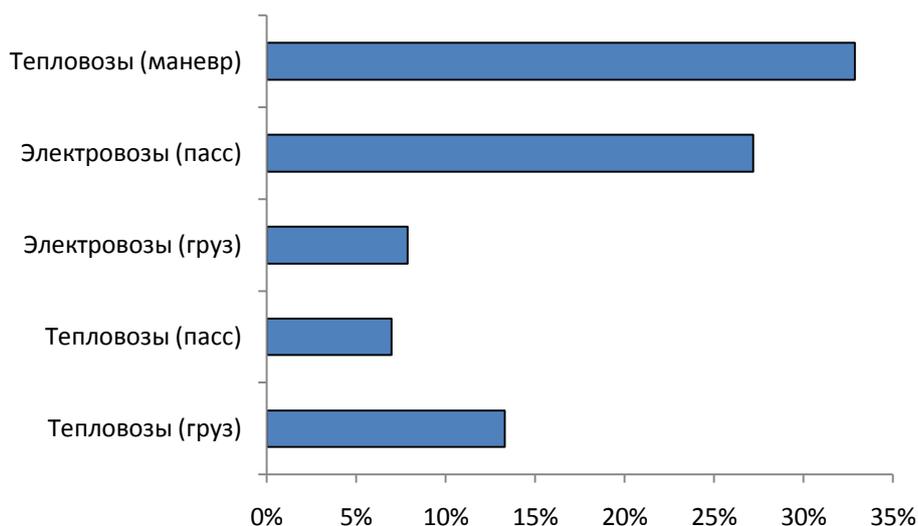


Рисунок 8. Количество локомотивов, эксплуатирующихся с превышением нормативного срока службы в 2009 г., %

Топология железнодорожной сети не соответствует современным требованиям потребителей её услуг.

За последние 20 лет произошли существенные перемены в экономике: изменилась промышленная карта страны, возникли новые промышленные центры, а часть старых центров снизила свой потенциал; изменились кооперационные связи промышленных предприятий как внутри России, так и с зарубежными партнёрами; увеличилось количество товаров, поставляемых на внешние рынки сбыта, а также поставки сырья и материалов из-за рубежа.

За это время железнодорожная инфраструктура практически никак не изменилась географически и лишь незначительно изменились её пропускные способности на некоторых направлениях перевозок.

Консервация топологии магистральной железнодорожной сети уже сегодня становится ограничителем роста экономики. Так, в последние годы железнодорожный транспорт ограничивает грузовладельцев в дальнейшем росте перевозок грузов в зависимости от направлений транспортировки. Пропускные способности инфраструктуры практически исчерпаны в направлении Дальнего Востока (Рисунок 9). Железнодорожные подходы к портам Ванино и Советской Гавани через несколько лет будут в 2-3 раза ниже пропускной способности интенсивно развивающихся морских портов. В «пики» предъявления груза к перевозке либо при неблагоприятных погодных условиях на подходах к Дальневосточным портам образуются «пробки». Аналогичная ситуация ожидается при переориентации части грузов на порты Юга России или Мурманска, пропускная способность которых, как и железнодорожных подходов, ограничена.



Рисунок 9. Схема «узких мест» на инфраструктуре ОАО «РЖД» в 2010 г.

Источник: ОАО «Институт экономики и развития транспорта»

Существующие программы развития железнодорожного транспорта (Стратегия развития железнодорожного транспорта России до 2030 года, Федеральная программа «Развитие транспортной системы на период 2010-2015 гг.») не подкреплены достаточными источниками финансирования, в них не определены условия возврата частных инвестиций для инвесторов, непонятна долгосрочная тарифная политика для грузовладельцев-инвесторов и т.д.

Однако, без развития железнодорожной сети, снятия инфраструктурных ограничений невозможен рост экономики до запланированных Правительством Российской Федерации значений.

Наряду с дефицитом пропускной способности инфраструктуры ограничения на перевозку грузов напрямую связаны с результатами структурной реформы.

Дефицитные пропускные способности инфраструктуры всё чаще заняты порожними составами, включая перевозки встречных однотипных порожних вагонов (Рисунок 10). Например, порожние полувагоны одних собственников следуют навстречу порожним полувагонам других собственников. Встречные порожние вагонопотоки характерны для всех полигонов сети и практически для всех междорожных стыков. В кризисный 2009 год и посткризисный 2010 год ситуация только ухудшилась. В результате существенно ограничиваются пропускные способности многих критических важных полигонов сети.

Очевидно, что либо необходимо прекратить встречные порожние перемещения грузовых вагонов, либо развивать магистральную инфраструктуру для перевозки порожних вагонов, что потребует значительных финансовых вложений.

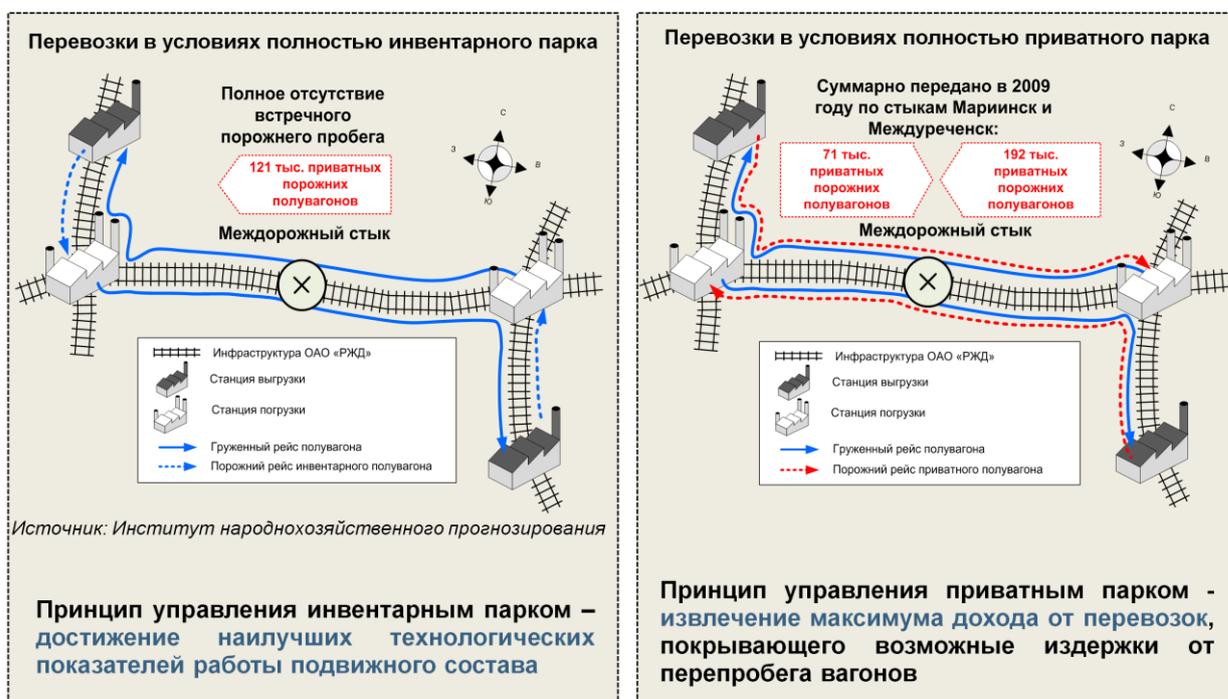


Рисунок 10. Изменение технологии перевозок порожних вагонов через междорожный стык

Источник: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН

Рост доли частного парка грузовых вагонов привёл к ряду негативных эффектов для грузовладельцев. Так, операторские компании управляют своими парками вагонов на принципах повышения доходов вместо совершенствования технологии перевозок, что привело к увеличению транспортных затрат грузовладельцев за счёт снижения производительности вагонов, роста порожних пробегов со снижением доли обратной загрузки вагонов и роста простоев вагонов в ожидании «выгодного» груза. Изменение принципов управления привело к созданию дефицита вагонов в местах погрузки, поскольку для освоения прежнего объёма перевозок необходим больший вагонный парк. Это дополнительно увеличило транспортные затраты грузоотправителей (Рисунок 11).



Рисунок 11. Влияние стоимости транспортировки грузов на дефицит грузовых вагонов

Источник: ОАО «ПГК», ИНП РАН

3.1. Грузовые перевозки.

В сфере грузовых перевозок железнодорожным транспортом есть один доминирующий публичный перевозчик и владелец магистральных путей (85 000 км) – ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»), осуществляющий более 97%

всех перевозок грузов. 100% акций ОАО «РЖД» принадлежат государству. Остальные перевозки (менее 3% объема перевозок грузов) осуществляет ОАО «Железные дороги Якутии» (ОАО «ЖДЯ», владеет 360 км магистральных путей), по 50% акций которого принадлежат ОАО «РЖД» и Республике Якутия. Публичность железнодорожной перевозки зафиксирована действующим законодательством и означает обязанность перевозчика перевезти все предъявленные грузы при наличии технологической возможности. ОАО «РЖД» является владельцем магистральной инфраструктуры, подавляющего большинства магистральных локомотивов и более половины маневровых тепловозов. До начала реформы МПС России принадлежало около 80% грузовых вагонов (так называемый инвентарный парк). К настоящему времени более 93% грузовых вагонов инвентарного парка переданы в ОАО «Первая грузовая компания» (ОАО «ПГК») и ОАО «Вторая грузовая компания» (ОАО «ВГК») – в настоящее время дочерние общества ОАО «РЖД». Процесс передачи грузовых вагонов завершится в сентябре 2011 года. В соответствии с принятыми решениями в 2011 году будет продано 75% минус 1 акция ОАО «ПГК». Около 40% общего парка грузовых вагонов принадлежит частным (независимым от ОАО «РЖД») собственникам (Рисунок 12). В России сложилась уникальная для всего мира ситуация: перевозчик не обладает парком собственных вагонов. Таким образом, для перевозки грузов грузоотправителю необходимо иметь договорные отношения и с ОАО «РЖД», и с владельцем вагонов. Стоит отметить, что государство регулирует (устанавливает тарифы) только на услуги ОАО «РЖД». Тем самым после передачи инвентарного парка услуги по предоставлению грузовых вагонов фактически оказались дерегулированными.

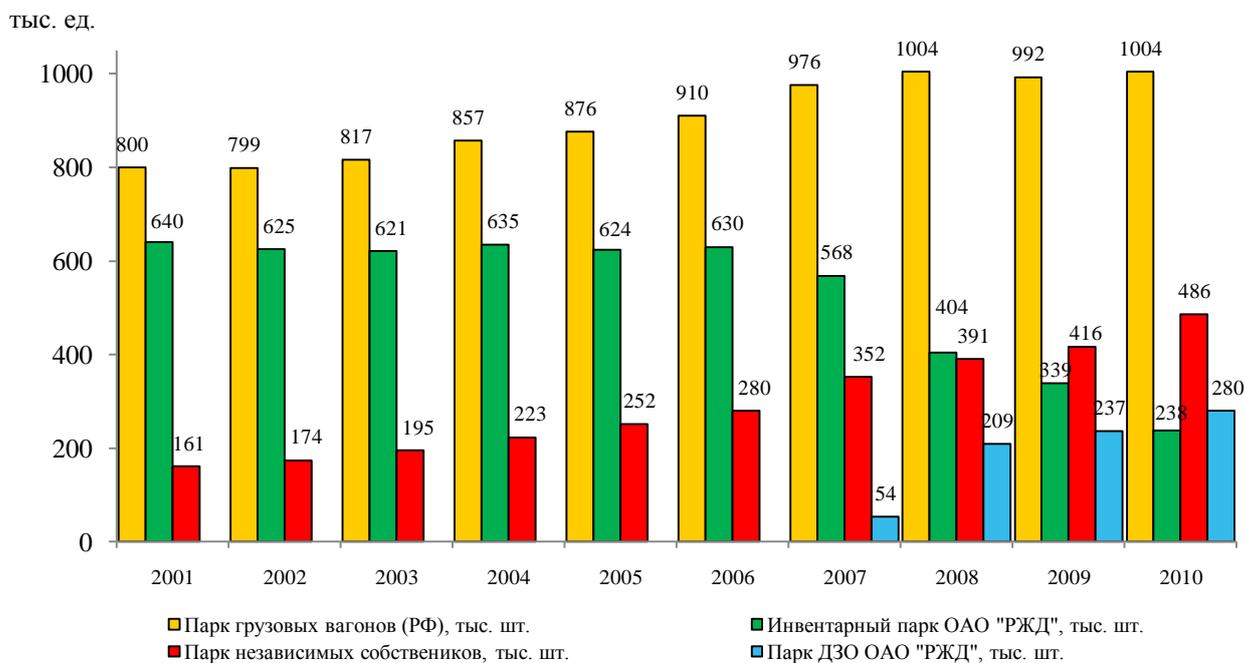


Рисунок 12. Динамика парка вагонов российской принадлежности по собственникам за период 2003-2010 гг.

Источник: ОАО «РЖД»

3.2. Пассажирские перевозки в дальнем следовании.

В ходе реформы произошло выделение пассажирских перевозок в дальнем следовании в ОАО «Федеральная пассажирская компания» (ОАО «ФПК»), 100% акций которого принадлежат ОАО «РЖД». Компания ведет самостоятельную хозяйственную деятельность с апреля 2010 года. Ей переданы все пассажирские вагоны из ОАО «РЖД». ОАО «ФПК» получает субсидии из федерального бюджета на покрытие убытков от операционной деятельности в регулируемом секторе (плацкартные и общие вагоны), т.к. в рамках реализации реформы должно полностью прекратиться перекрестное субсидирование пассажирских перевозок грузовыми. ОАО «ФПК» осуществляет более 99% всего объема железнодорожных перевозок в дальнем следовании.

Кроме ОАО «ФПК» перевозки пассажиров в дальнем следовании осуществляет ЗАО «Гранд Сервис Экспресс» на маршруте Москва-Санкт-Петербург. Объем перевозок менее 1%.

Перевозки пассажиров по своей инфраструктуре выполняет также ОАО «Железные дороги Якутии» в объеме менее 1% от общероссийских перевозок.

Всего в России выдано 16 лицензий на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом.

3.3. Пригородные пассажирские перевозки.

В рамках реформы пассажирский пригородный комплекс (ППК) был передан в ведение региональных властей путем образования совместных (ОАО «РЖД» и администраций регионов) предприятий в субъектах федерации. Всего в рамках реформирования ППК создано 26 пригородных пассажирских компаний.

После образования этих компаний ответственность по определению графика движения электропоездов, стоимости билетов и прочих параметров деятельности ППК должны нести администрации регионов.

3.4. Краткое общее описание IV этапа реформирования железнодорожного транспорта.

Реформирование железнодорожной отрасли в настоящее время находится на IV этапе реформирования (2011-2015 гг.). На этом этапе предстоит реализовать Целевую модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года, одобренную Правительственной комиссией по транспорту и связи, выработать механизм безубыточности ППК, усовершенствовать механизм компенсации убытков ПКДС.

В ходе реформы достигнуты следующие положительные результаты:

- Реструктуризация железнодорожного транспорта, разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности. Расформирование Министерства путей сообщения, передача его функций Министерству транспорта России и создание холдинга «РЖД», появление компаний-операторов грузовых вагонов.

- Развитие конкуренции в сфере оперирования грузовыми вагонами.
- Привлечение частных инвестиций в железнодорожный транспорт.
- Обновление парка грузовых вагонов за счет частных инвестиций.
- Отделение пассажирских перевозок от грузовых. В апреле 2010 года начала свою хозяйственную деятельность ОАО «ФПК» – дочернее общество ОАО «РЖД», осуществляющее перевозки пассажиров в дальнем следовании.
- Прекращение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок доходами от грузовых перевозок.
- Значительный рост отечественного производства железнодорожной техники. В 2010 году был достигнут абсолютный исторический максимум объема производства грузовых вагонов.
- Значительный прогресс в сфере выравнивания железнодорожных тарифов на перевозки грузов в направлении морских портов и погранпереходов.
- Из ОАО «РЖД» выделено более 160 дочерних и зависимых обществ по видам деятельности, пакеты акций некоторых из них уже реализуются частным инвесторам.

Имеются негативные тенденции, которые могут привести к недопустимым вариантам развития:

- Существенный рост транспортных затрат для грузовладельцев, особенно при повагонных отправлениях строительных грузов и угля для ЖКХ.
- Усложнение технологического взаимодействия между участниками перевозочного процесса на железнодорожном транспорте.
- Рост транспортной нагрузки для населения в пассажирских перевозках.
- Недостаточный объем инвестиций в инфраструктуру железнодорожного транспорта, приводящий к накоплению недоинвестирования в инфраструктуру. Рост количества путей, находящихся не в нормативном состоянии. Поддержание инфраструктуры во многом обеспечивается за счет средств, получаемых от продажи активов ОАО «РЖД».
- Рост объема отложенных инвестиций в новые объекты магистральной инфраструктуры. Недостаточное строительство новых железнодорожных магистралей, особенно в районы массового освоения полезных ископаемых.
- Увеличение количества железнодорожных участков, эксплуатирующихся с максимальной загрузкой (рост участков с ограничениями пропускной способности).
- Отсутствие централизованного управления парком частных грузовых вагонов, что привело к использованию дефицитной инфраструктуры для встречного перемещения однотипных порожних вагонов, принадлежащих разным собственникам и, как следствие, росту стоимости перевозок и увеличению потребности в инвестициях в магистральную инфраструктуру.

- Несовершенство механизма компенсации убытков ОАО «ФПК», возникающих от перевозок пассажиров в регулируемом сегменте (неполное покрытие убытков от перевозок пассажиров в регулируемом секторе).
- Отсутствие механизма безубыточности деятельности пригородных пассажирских перевозчиков.
- Несовершенство тарифной системы, создающей неоптимальные экономические стимулы при перевозках разных видов грузов, на разных направлениях, груженых и порожних вагонов и т.д.

Если эти проблемы не будут решены и не будут устранены указанные негативные тенденции, дальнейшее реформирование железнодорожного транспорта при постепенном ослаблении государственного регулирования может привести к тому, что железнодорожный транспорт не сможет в полной мере обеспечивать потребности в перевозке грузов и станет ограничителем роста российской экономики, произойдет увеличение транспортной нагрузки на потребителей и ухудшение технологической устойчивости железнодорожного транспорта. В этой связи необходимо до решения этих проблем сохранить и совершенствовать государственное регулирование для некоторых сегментов железнодорожной отрасли, а в некоторых случаях целесообразно даже ужесточение государственного контроля за действиями железнодорожных компаний с целью недопущения чрезмерного роста стоимости транспортных услуг.

Вывод:

Таким образом, можно констатировать, что основная проблема развития железнодорожного транспорта – невозможность в кратко- и среднесрочной перспективах в полном объеме обеспечить потребности экономики и населения в перевозках. В краткосрочной перспективе железнодорожный транспорт может стать сдерживающим фактором для развития экономики и обеспечения необходимого уровня мобильности населения.

4. Возможные сценарии развития

1. **Инерционный.** *Сохранение вертикальной интеграции владельца инфраструктуры общего пользования и общесетевого перевозчика при возникновении локальных перевозчиков. Конкуренция операторов грузовых вагонов при отсутствии у общесетевого перевозчика грузовых вагонов. Финансирование инфраструктурного комплекса железнодорожного транспорта общего пользования сохраняется на текущем уровне. Индексация тарифов на уровне инфляции и отсутствие государственного финансирования, приводящие к невозможности реализации проектов по развитию инфраструктуры. Пополнение инвестиционных средств ОАО «РЖД» за счет ускоренной продажи акций дочерних обществ. Несовершенство действующей тарифной системы, содержащей значительные перекосы, сохранение перекрестного субсидирования (между классами грузов, направлениями, расстояниями перевозки).*

Последствия: недофинансирование и дальнейшая деградация инфраструктурного комплекса, неспособность железнодорожного транспорта перевезти все грузы, предъявленные к перевозке (железнодорожный транспорт будет перевозить, сколько сможет, а не сколько нужно экономике).

2. **Либеральный.** Полное организационное отделение инфраструктуры от перевозочной деятельности при сохранении инфраструктуры под контролем государства и полной либерализации перевозочной деятельности и деятельности по оперированию вагонами. Рост тарифов на услуги инфраструктуры до уровня, достаточного для содержания и развития инфраструктуры. Отказ от перекрестного субсидирования.

Последствия: существенный рост транспортной нагрузки на экономику и деградация ряда отраслей (например, угольной), для которых железнодорожный транспорт является безальтернативным и в себестоимости продукции которых транспортные затраты занимают значительную долю.

3. **Мягкий «бюджетный».** Отличается от инерционного целевым выделением бюджетных средств на реализацию проектов по развитию инфраструктуры в соответствии с программами развития отраслей, производящих основные группы перевозимых железнодорожным транспортом грузов и при обязательном обосновании бюджетной эффективности реализации этих проектов (т.е. расчете условий возврата средств в бюджет в виде дополнительных поступлений, возникающих в результате реализации проектов).

Последствия: возможность развития инфраструктуры и снижение рисков возникновения инфраструктурных ограничений для развития экономики.

Приемлемыми для рассмотрения являются сценарии 1 и 3. При этом даже в рамках сценария 1 (инерционного) государству необходимо совершенствовать нормативно-правовую базу, тарифную систему, разработать механизмы безубыточности пассажирских перевозок, определить источники финансирования содержания и развития инфраструктуры и т.д.

Предпочтительным является третий вариант, в рамках которого необходимо выполнить ряд согласованных мероприятий, перечисленных и обоснованных ниже.

5. Меры для реализации третьего сценария

5.1. Финансирование железнодорожного инфраструктурного комплекса.

Предпочтительный вариант предполагает сохранение сегодняшних темпов индексации тарифов на грузовые перевозки и использование других источников финансирования инфраструктурного комплекса для обеспечения необходимого уровня содержания и развития инфраструктуры. В качестве других источников финансирования могут выступать:

- государственные субсидии;

- заемные средства;
- выпуск и размещение инфраструктурных государственных облигаций государством с вложением вырученных денег в инфраструктуру железнодорожного транспорта общего пользования. Возможно использование при размещении облигаций средств Пенсионного фонда;
- использование механизмов частно-государственного партнерства для привлечения частных инвестиций (как вариант, концессионные соглашения).

Последствия. Развитие инфраструктуры и удовлетворение потребностей экономики в перевозках при сохранении нагрузки на экономику на существующем уровне. При этом возникнет необходимость поиска источников финансирования.

Данный сценарий несет в себе минимум рисков для промышленности и российской экономики в сравнении с другими вариантами. Более того, именно этот сценарий предусмотрен утвержденной Правительством РФ «Стратегией развития железнодорожного транспорта России до 2030 года.

Меры для реализации предпочтительного сценария:

- а) Введение в практику регуляторного контракта – соглашения между государством (заказчиком), и владельцем железнодорожной инфраструктуры общего пользования, – определяющего основные параметры оказываемых услуг. В соответствии с мировой практикой, срок действия такого контракта должен быть не менее 5 лет (или 10 лет), и на этот период должны быть определены темпы индексации тарифов, объемы и график предоставления субсидий на реализацию конкретных проектов общенационального масштаба исключительно целевым образом, обязательства владельца инфраструктуры по реализации таких проектов, а также иные параметры.
- б) Определение источников финансирования. При использовании средств федерального бюджета (субсидии, гособлигации, налоговые кредиты и т.д.) необходим расчет эффективности использования бюджетных средств с учетом последствий не только для железнодорожного транспорта, но для экономики в целом. По расчётным данным Института экономики и развития транспорта для полного освоения прогнозируемых на 2015 год объёмов перевозок грузов необходимы дополнительные средства на развитие железнодорожной инфраструктуры в размере более 400 млрд руб. (или ориентировочно по 100 млрд руб. в год дополнительно к действующей инвестпрограмме ОАО «РЖД» на период 2012-2015 гг). Из них, по предварительным расчётам Института проблем естественных монополий, более 100 млрд руб. вернётся в федеральный и региональный бюджеты, а также в социальную сферу на этапе реализации проектов по развитию инфраструктуры. Кроме того, за счет существенного увеличения грузовой базы, а значит, производства дополнительной продукции (ориентировочно на 230 млн тонн) бюджеты всех уровней ежегодно (начиная с 2016 года) смогут получать в виде таможенных пошлин от экспорта дополнительной вывезенной продукции, НДСЛ, взносов в ПФР, налога на прибыль предприятий – производителей массовых грузов более 200 млрд руб.

5.2. Сохранение организационного единства инфраструктуры и перевозочной деятельности.

Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте предусмотрена необходимость оценки целесообразности полного организационного отделения инфраструктуры от перевозочной деятельности.

Предпочтительный сценарий предполагает сохранение организационного единства инфраструктуры и перевозочной деятельности при внутриорганизационном обособлении деятельности по содержанию и управлению инфраструктурой от перевозочной деятельности.

Учитывая, что в ОАО «РЖД» уже ведется отдельный управленческий учет, реализация этого сценария позволит, с одной стороны, достичь лучшей координации взаимодействия подразделений, функционирующих в рамках одного вида деятельности, прозрачности расходов и доходов по видам деятельности, не нарушая технологии перевозки и не создавая дополнительных затрат, а, с другой стороны, – избежать негативных последствий полного отделения двух видов деятельности. Так, по расчётам Института проблем естественных монополий полное организационное разделение перевозочной деятельности и управления инфраструктурой приведёт к росту ежегодных затрат на перевозку грузов до 32% (до 223 млрд руб. в ценах 2007 года). По расчётам Федеральной службы по тарифам ежегодный рост составит до 25% (до 176 млрд руб. в ценах 2007 года).

5.3. Улучшение эксплуатационных показателей управления вагонным парком.

В последнее время на фоне увеличения численности парка грузовых вагонов наблюдается ухудшение технологических показателей их использования и, как следствие, повышение «неполезной» нагрузки на инфраструктуру. В настоящий момент все чаще высказывается мнение о том, что ситуация близка к критической и приближается момент, когда инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования перестанет справляться с предъявляемым объемом перевозок вследствие достижения предела пропускных и провозных возможностей.

Предпочтительный сценарий предполагает создание стимулов для консолидации парков грузовых вагонов разных собственников и образования 3-4 крупных операторских компаний. Также целесообразна консолидация парков дочерних обществ ОАО «РЖД».

Последствия. Создание крупных операторов грузовых вагонов позволит повысить эффективность вагонного парка и эффективность использования пропускной способности инфраструктуры.

Меры для реализации предпочтительного сценария:

- Создание административных и экономических предпосылок для консолидации парков грузовых вагонов разных собственников и образования 3-4 крупных компаний, предоставляющих вагоны под перевозку грузов железнодорожным транспортом.
- Сохранение под контролем публичного перевозчика (ОАО «РЖД») крупного

оператора грузовых вагонов в виде дочернего общества.

5.4. Пересмотр программ продажи акций дочерних компаний ОАО «РЖД».

В последнее время на фоне недостатка средств на финансирование инвестиционной программы ОАО «РЖД» развивается тенденция ее финансирования за счет продажи акций дочерних и зависимых обществ (ДЗО) без учета роли этих компаний в обеспечении деятельности железнодорожного транспорта. При этом непрофильные активы ОАО «РЖД» в основном реализованы. В настоящее время реализуются ДЗО, осуществляющих профильные виды деятельности, связанные с перевозочным процессом или обеспечивающие его, без учета долгосрочной финансовой устойчивости перевозок («продаются один раз») и необходимости повышения эффективности указанных ДЗО.

Предпочтительный сценарий предполагает избирательную продажу ДЗО ОАО «РЖД» в зависимости от их роли для основной деятельности ОАО «РЖД», что позволит сохранить технологическую устойчивость перевозок и в меньшей степени сократить доходную базу ОАО «РЖД».

Меры для реализации предпочтительного сценария:

Проведение ранжирования ДЗО ОАО «РЖД» по степени важности с выделением таких обществ, которые имеют стратегическое значение для функционирования железнодорожного транспорта в целом, с наложением запрета на продажу акций таких обществ.

5.5. Совершенствование тарифной системы и, в первую очередь, переход к долгосрочности и прогнозируемости тарификации услуг по перевозке грузов железнодорожным транспортом.

В настоящее время тарифы на услуги по перевозке грузов железнодорожным транспортом устанавливаются на 1 год с декларированием планов по их индексации еще на 2 последующих года.

Предпочтительный сценарий предполагает установление формулы или параметров индексации тарифов на услуги по перевозке грузов железнодорожным транспортом на 5 лет с декларированием планов по их индексации еще на 5 последующих лет.

Последствия. Такой подход позволит осуществлять планирование инвестиционной деятельности и предприятиям железнодорожного транспорта, и промышленным предприятиям, которые в значительной степени зависят как от величины железнодорожного тарифа, так и от планов по развитию инфраструктуры.

Меры для реализации предпочтительного сценария:

Разработка инструментов формирования тарифа на услуги по перевозке грузов железнодорожным транспортом на 5 лет с декларированием планов по их индексации на 5 последующих лет и механизмов их соблюдения. Синхронизация этих инструментов и механизмов с регуляторным контрактом (п. 5.1).

5.6. Обеспечение безубыточности и стабильного развития пассажирского комплекса дальнего следования

В предпочтительном сценарии сохраняется разделение на регулируемый и нерегулируемый сегменты перевозок по типу вагона и обеспечиваются перевозки в регулируемом сегменте при дальнейшем развитии нерегулируемого сегмента.

При этом объёмы перевозок в регулируемом сегменте должны устанавливаться (заказываться) государством, а механизм предоставления субсидий перевозчику должен соответствовать фактическому объёму перевозок по регулируемому государством тарифу.

Меры для реализации предпочтительного сценария:

- а) Принятие федерального закона, закрепляющего порядок организации пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в дальнем следовании на территории России, права, обязанности и ответственность регулирующих государственных органов, перевозчиков и иных участников перевозочного процесса.
- б) Введение системы государственного заказа на перевозки, фиксирующего маршруты и расписание движения, объёмы перевозок в регулируемом сегменте, минимальные требования к качеству перевозок, покрытие затрат перевозчиков, не компенсированных платой за проезд.
- в) Формирование и принятие процедуры субсидирования перевозчиков, соответствующей фактическому объёму перевозок («субсидия следует за пассажиром») или внедрение механизма адресных дотаций малообеспеченным слоям населения.
- г) Ликвидация избыточной зарегулированности нерегулируемого сегмента перевозок. Обеспечение проведения гибкой ценовой и маркетинговой политики перевозчиков в дальнем следовании.

5.7. Обеспечение безубыточности и стабильного развития пригородного пассажирского комплекса.

Предпочтительный сценарий предполагает обеспечение стабильного функционирования пригородных перевозок за счет четкого разграничения прав и обязанностей перевозчиков и всех регулирующих органов при организации пассажирских перевозок в пригородном сообщении и разработки и реализации механизма предоставления субсидий перевозчикам из бюджетов разных уровней.

.

Меры для реализации предпочтительного сценария:

- а) Принятие федерального закона, закрепляющего порядок организации пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории России, права, обязанности и ответственность регулирующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, перевозчиков и иных участников перевозочного процесса.
- б) Введение системы государственного заказа на перевозки в пригородном сообщении, фиксирующего маршруты и расписание движения, объёмы

перевозок, минимальные требования к качеству перевозок, покрытие затрат перевозчиков, не компенсированных платой за проезд.

- в) Принятие на федеральном уровне методики субсидирования перевозок в пригородном сообщении в результате государственного регулирования тарифов, предусматривающей механизм софинансирования за счёт федерального (в части оплаты услуг инфраструктуры перевозчиками) и регионального бюджетов.
- г) Принятие методики определения безальтернативности пригородного железнодорожного сообщения для сопоставления эффективности организации перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении в сравнении с другими видами транспорта.
- д) Обеспечение проведения гибкой ценовой и маркетинговой политики перевозчиков в пригородном сообщении.

Реформа и дальнейшее развитие железнодорожного транспорта является одним из ключевых этапов реализации планов долгосрочного развития страны. Утрата государством контроля над системными вопросами в отрасли и существенное сокращение государственного регулирования могут привести к снижению конкурентоспособности национальной экономики и сокращению транспортной доступности для населения.