



ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ ЕСТЕСТВЕННЫХ
МОНОПОЛИЙ

РОССИЯ, 123104, МОСКВА,
УЛ. М. БРОННАЯ, Д. 2/7, СТР. 1,
ТЕЛ.: (495) 690 1426, ФАКС: (495) 697 6111,
E-MAIL: IPEM@IPEM.RU, WWW.IPEM.RU

ИТОГОВЫЙ ДОКЛАД
о результатах работы
Экспертной группы (№ 18)
«Реформа естественных монополий»

Подгруппа «Железнодорожный транспорт»

Экспертная группа «Реформа естественных монополий» создана в соответствии с поручением Председателя Правительства РФ В.В. Путина для подготовки предложений по корректировке Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года.

Руководители Экспертной группы «Реформа естественных монополий»

Ю.З. Саакян

генеральный директор Института проблем естественных монополий

Ю.А. Удальцов

директор ГК «РоснаноТех» по инновационному развитию

Руководитель подгруппы «Железнодорожный транспорт»

Ю.З. Саакян

генеральный директор Института проблем естественных монополий

01 декабря 2011 года

1. Введение

Настоящий отчет является результатом работы подгруппы в период февраль-ноябрь 2011 года. Работа подгруппы в первом полугодии 2011 года была направлена на выявление и классификацию основных вызовов и проблем развития железнодорожного транспорта, находящегося на IV этапе структурной реформы, и описание возможных рисков. Во втором полугодии 2011 года работа группы была направлена на формирование предложений по решению выявленных вызовов и проблем на первом этапе работы.

2. Описание сферы деятельности подгруппы.

- определение общих подходов государства к реформированию железнодорожного транспорта России, способствующих обеспечению максимальных темпов экономического роста и сбалансированному социальному развитию страны;
- решение многочисленных специфических проблем, накопившихся в отрасли и привнесенных в ходе реформирования и создания условий развития рыночных институтов.

3. 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.

4. Оценка текущего состояния в сфере железнодорожного транспорта.

4.1. Общая характеристика 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).

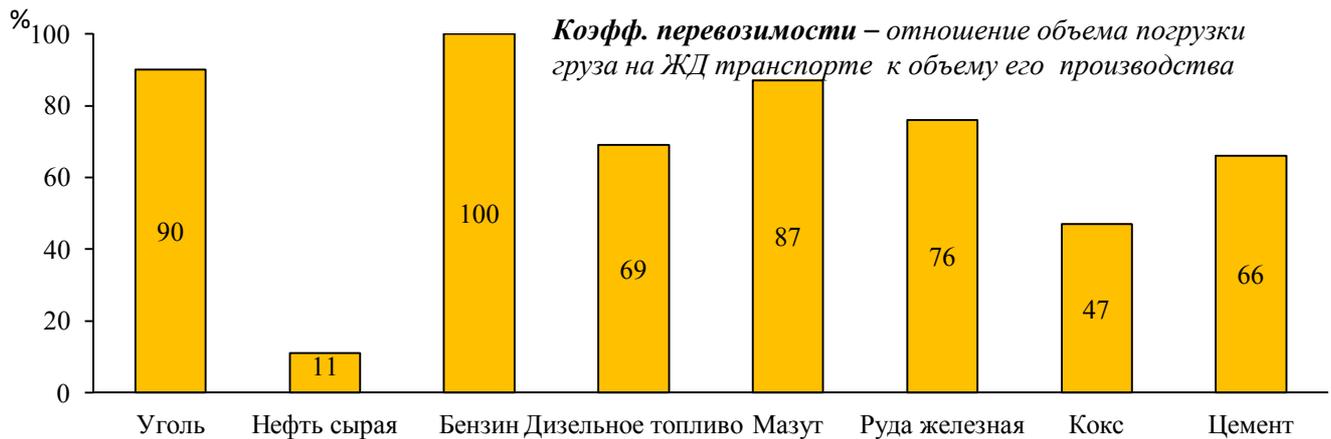


Рисунок 1. Коэффициент перевозимости различных видов грузов в 2010 г., %

Источник: Росстат

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

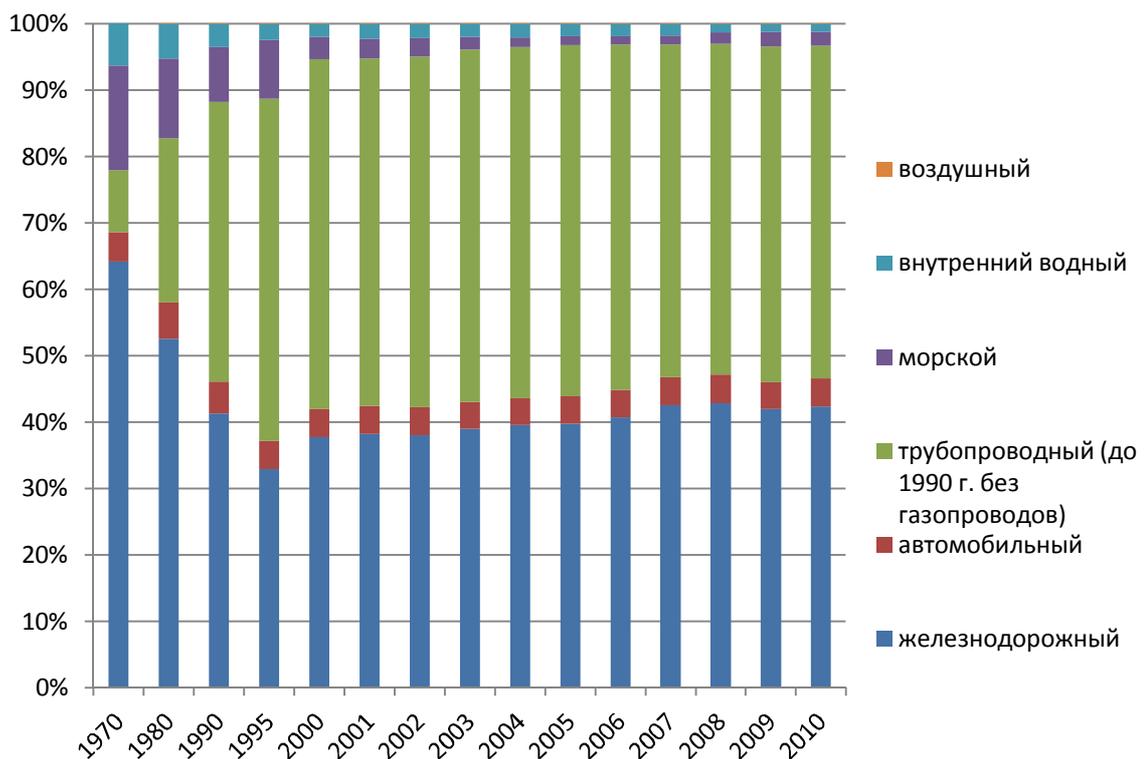


Рисунок 2. Доля транспортной работы по грузообороту видов транспорта, %

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 (Рисунок 4). Среднее расстояние перевозки превышает 1300 км.

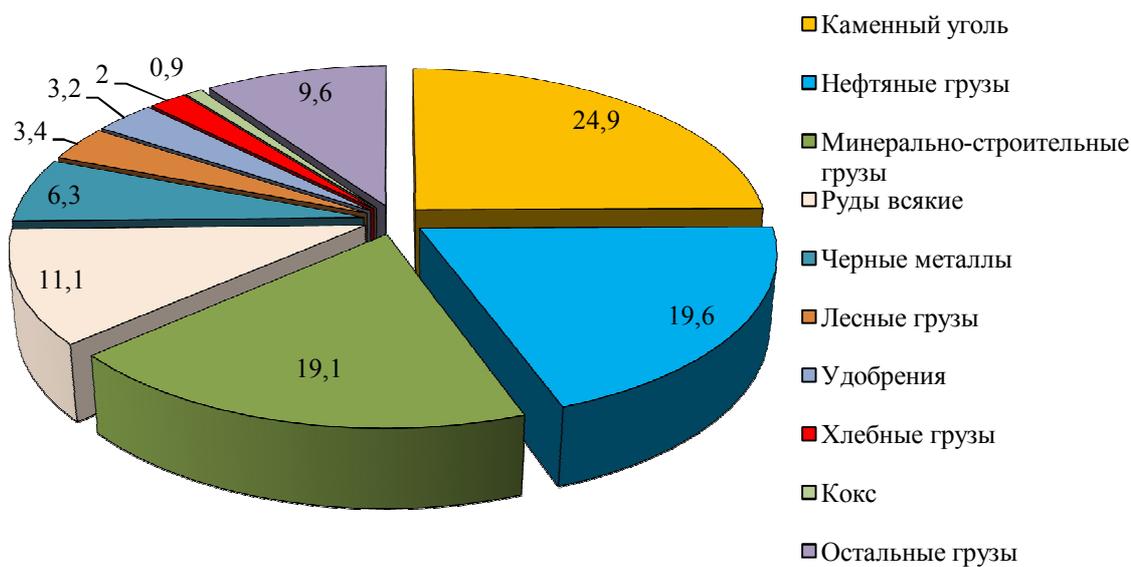


Рисунок 3. Структура грузооборота по родам грузов в 2010 г., %

Источник: Росстат

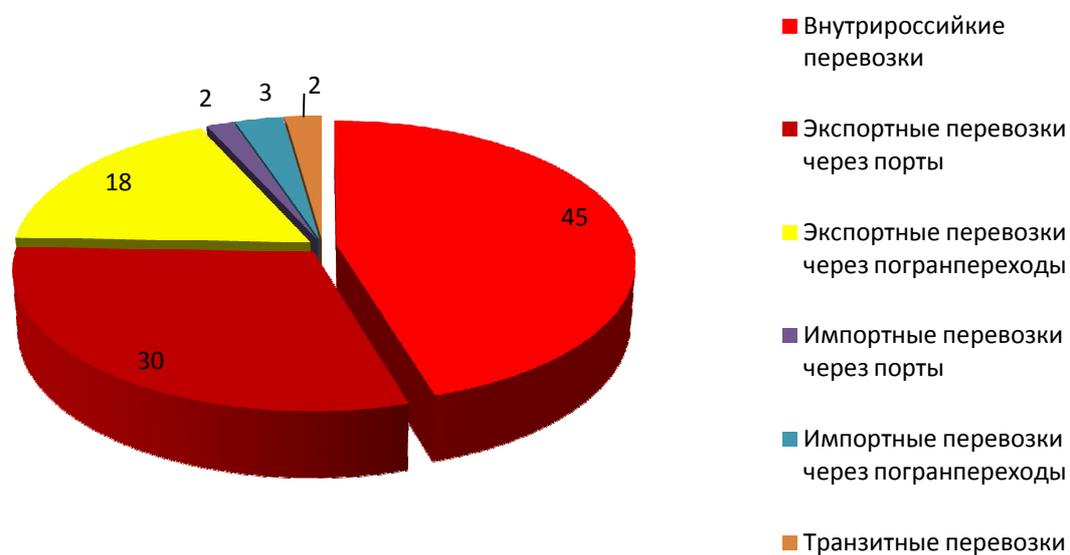


Рисунок 4. Структура грузооборота по видам сообщения в 2010 г., %

Источник: Росстат

Железнодорожным транспортом перевозится около 40% всех пассажиров в дальнем следовании (Рисунок 5) и около 44% пассажиров пригородном сообщении (Рисунок 6). 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.

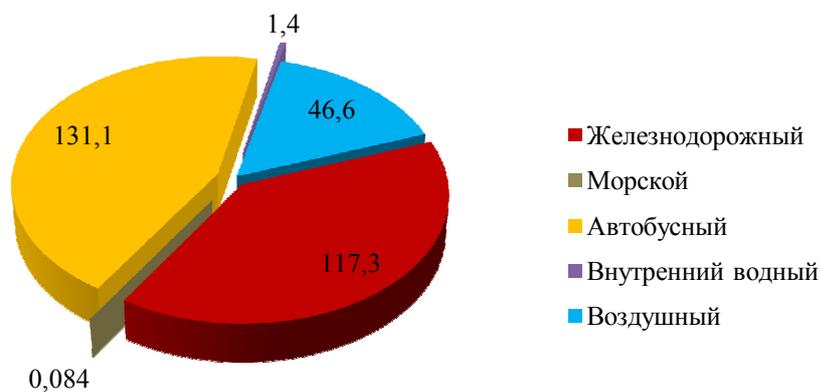


Рисунок 5. Объёмы перевозок пассажиров различными видами транспорта в 2010 г., млн пасс.

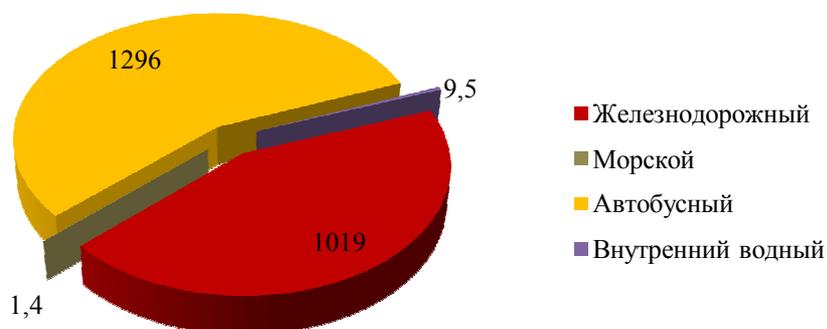


Рисунок 6. Объёмы перевозок пассажиров различными видами транспорта в пригородном сообщении в 2010 г., млн пасс.

В связи с отставанием развития автомобильных дорог в Российской Федерации железнодорожная сеть является основой транспортной инфраструктуры (Рисунок 7). 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 8, Рисунок 9).

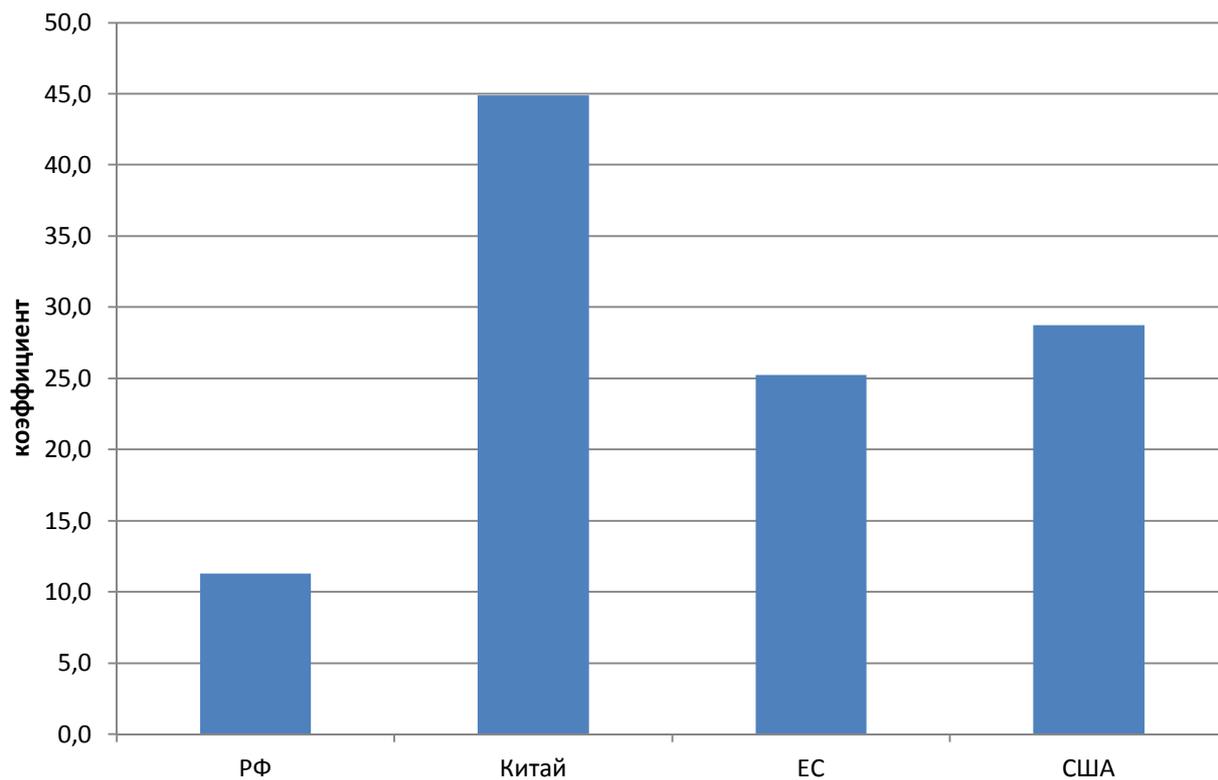


Рисунок 7. Отношение протяжённости автодорог к протяжённости железных дорог в 2010 г., разы

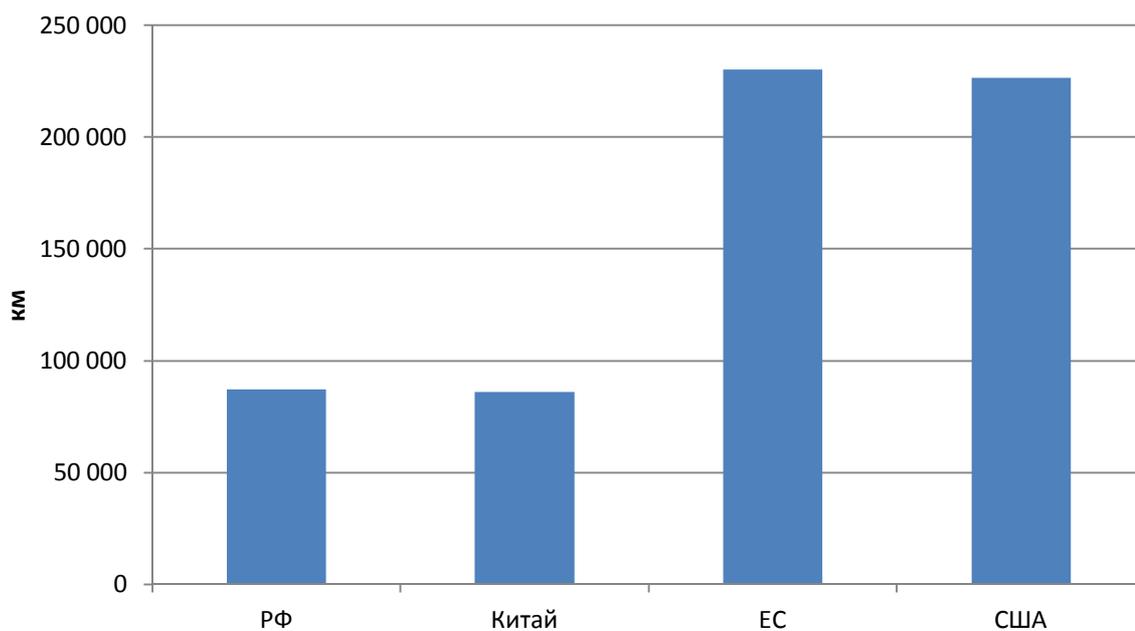


Рисунок 8. Протяжённость железных дорог в 2010 г., км

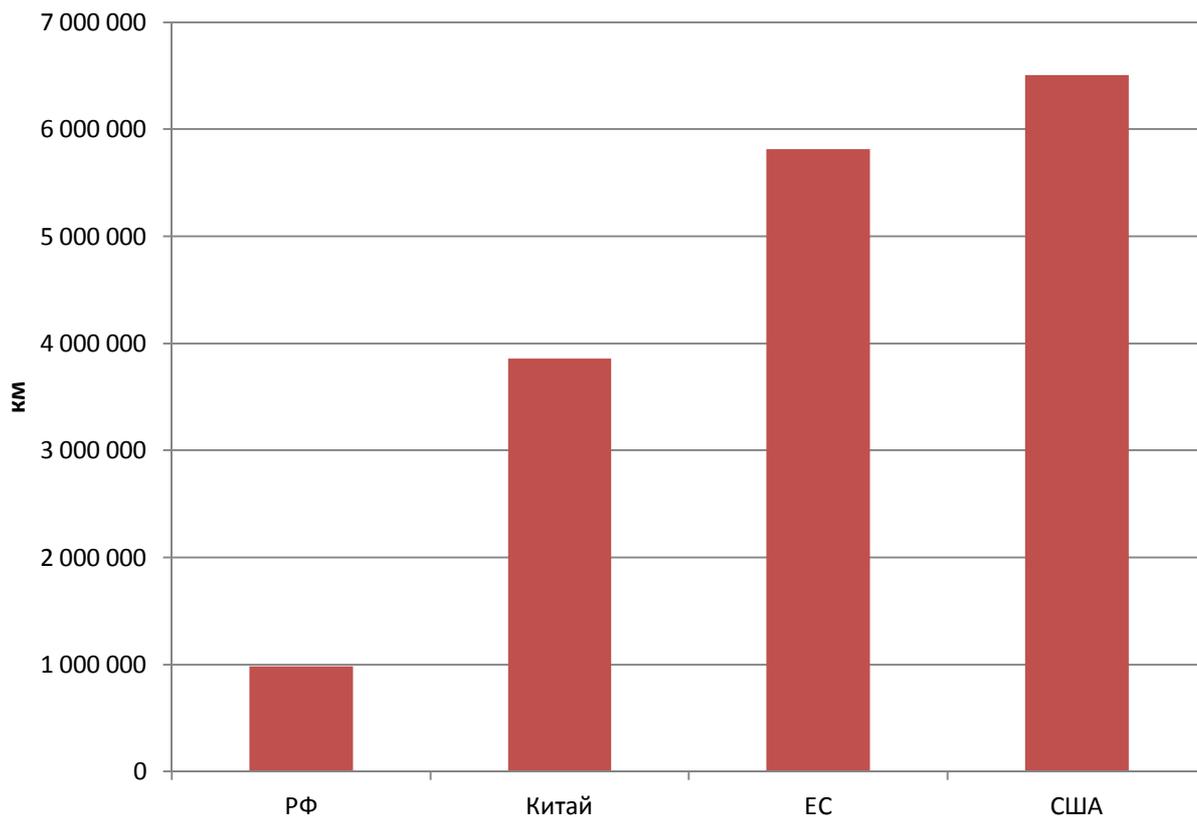


Рисунок 9. Протяжённость автомобильных дорог в 2010 г., км

Объёмы инвестиций на железнодорожном транспорте в 1,4-1,6 раз ниже объёмов инвестиций в других естественно-монопольных секторах экономики (Рисунок 10). 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 10. 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 приёмootправочных 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 (Рисунок 11). 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%.

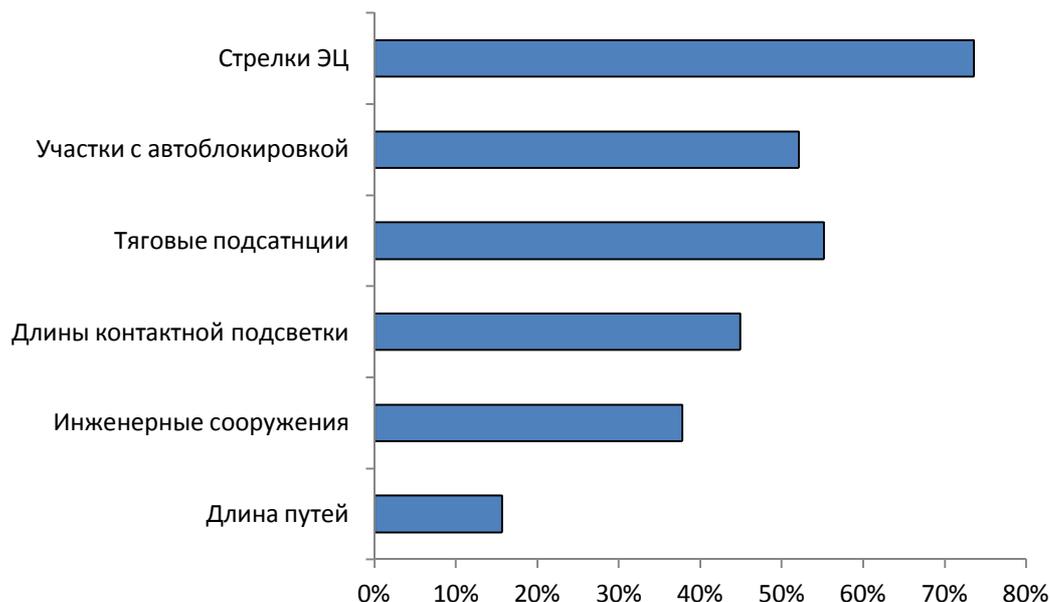


Рисунок 11. Доля основных фондов магистральной инфраструктуры, эксплуатирующихся с просроченным сроком службы в 2009 г., %

Количество локомотивов в действующем парке достаточно для выполнения существующего и прогнозного объема 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 12).

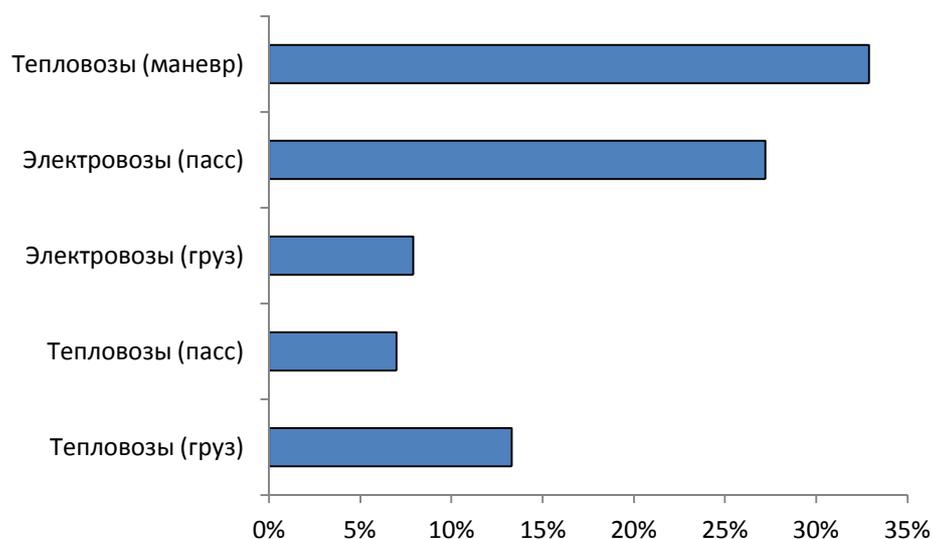


Рисунок 12. Количество локомотивов, эксплуатирующихся с превышением нормативного срока службы в 2009 г., %

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 13). 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.

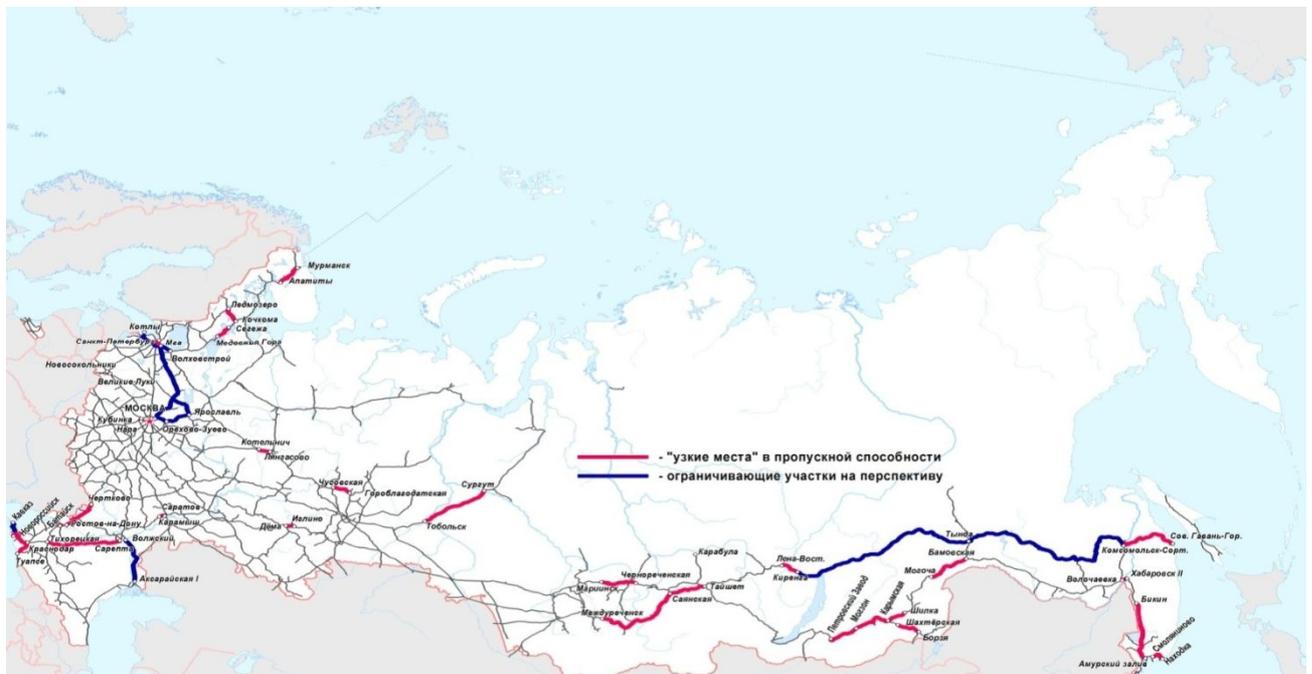


Рисунок 13. Схема «узких мест» на инфраструктуре ОАО «РЖД» в 2010 г.

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 14). 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.

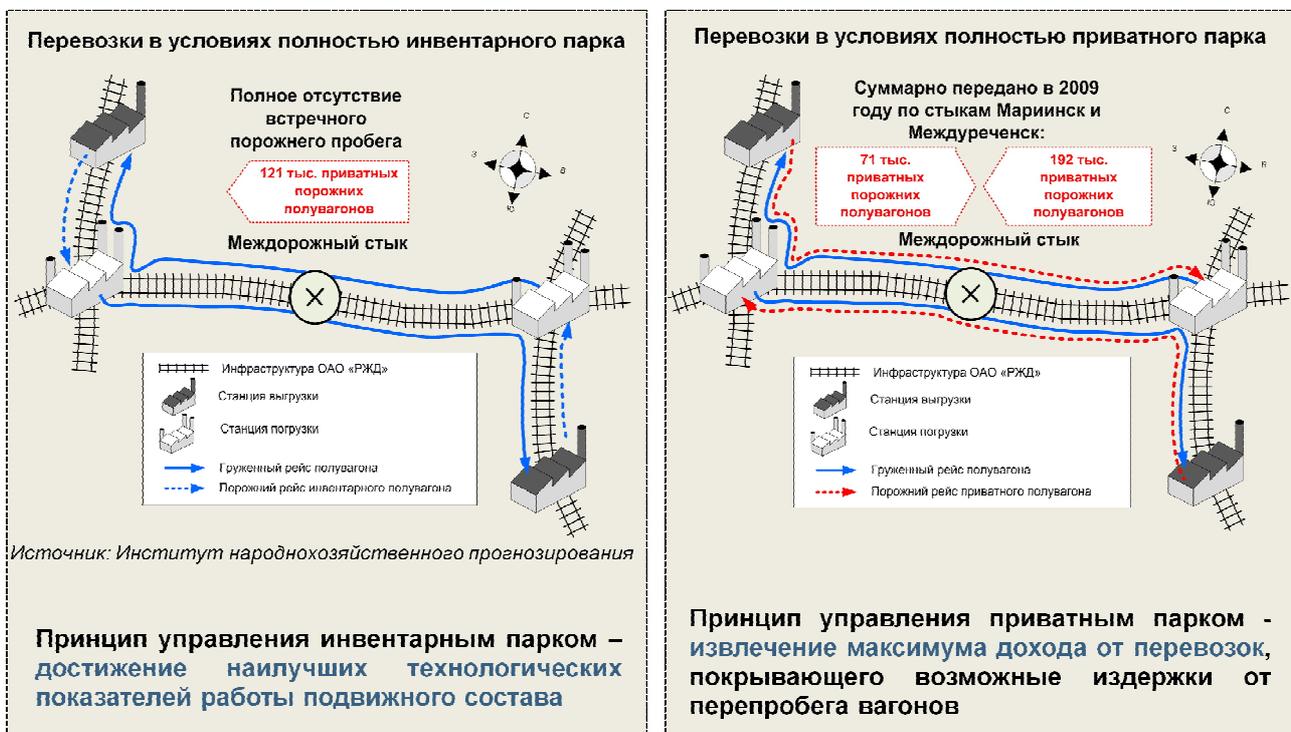


Рисунок 14. Изменение технологии перевозок порожних вагонов через междорожный стык

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 15).



Рисунок 15. Влияние стоимости транспортировки грузов на дефицит грузовых вагонов

Источник: ОАО «ПГК», ИНП РАН

4.2. 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%

объёма 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 завершён в сентябре 2011 года. В соответствии с принятыми решениями в ноябре 2011 года продано 75% минус 2 акции ОАО «ПГК». Около 40% общего парка грузовых вагонов принадлежит частным (независимым от ОАО «РЖД») собственникам (Рисунок 16). 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.

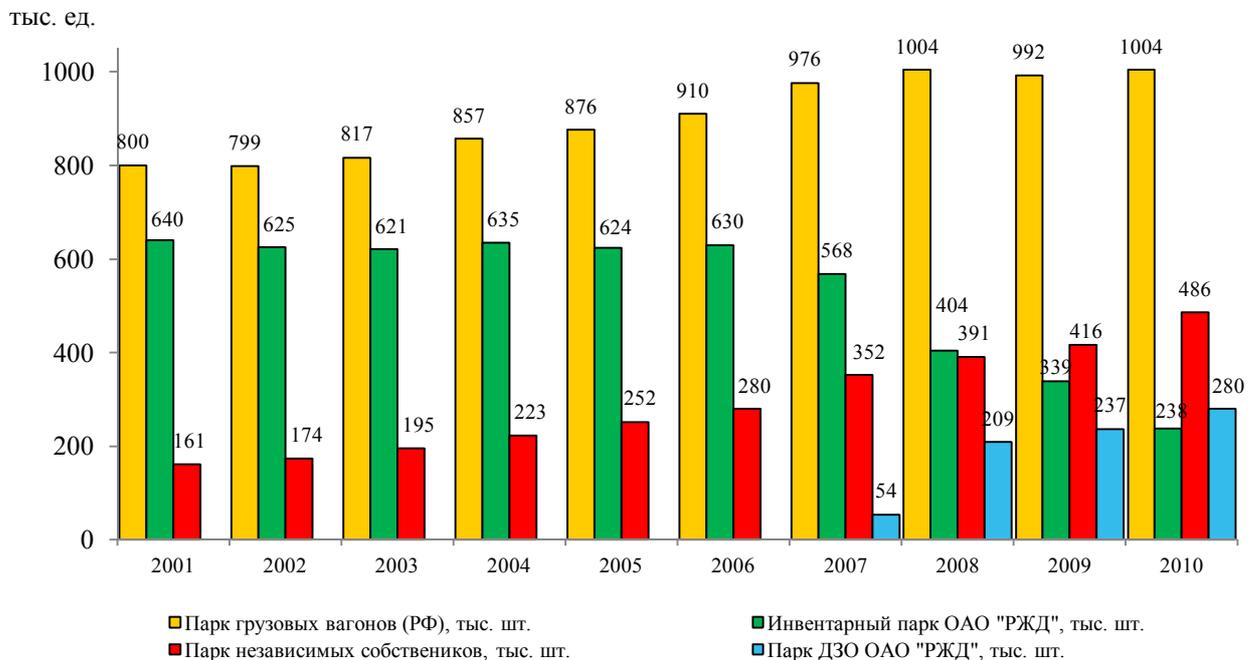


Рисунок 16. Динамика парка вагонов российской принадлежности по собственникам за период 2003-2010 гг.

Источник: ОАО «РЖД»

4.3. Пассажи́рские 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 объёма железнодорожных перевозок в дальнем следовании.

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

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

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

4.4. 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.

4.5. 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 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.

5. Основные вызовы и возможные развилки.

В предыдущем разделе перечислены основные положительные и отрицательные достижения реформы железнодорожного транспорта. В этом разделе основные проблемы и вопросы дальнейшего развития железнодорожного транспорта (вызовы) будут рассмотрены более подробно. Все вызовы сгруппированы по 5 сферам: инфраструктура, грузовые перевозки, пассажирский комплекс дальнего следования (ПКДС), пригородный пассажирский комплекс (ППК), несовершенство системы тарифообразования и ее применения.

5.1. Современные вызовы развития инфраструктуры.

5.1.1. Невыполнение и несогласованность программных стратегических документов в области развития железнодорожного транспорта.

В настоящее время есть утвержденные и принятые документы в сфере развития железнодорожного транспорта. Основной из них – Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. №877-р). Однако выполнение этого документа не подкреплено никакими финансовыми обязательствами. Предполагается, что реализация части положений этого документа будет осуществляться ОАО «РЖД». Однако в условиях, когда правительство сдерживает рост тарифов таким образом, что финансирования не

хватает даже на текущее содержание инфраструктуры, ожидать реализации мероприятий Стратегии не приходится. Получается, что одним решением государство задает направление развития железнодорожного транспорта, а другими решениями лишает железнодорожный транспорт всякой возможности развития. В результате и у железнодорожного транспорта, и у экономических субъектов – потребителей услуг железнодорожного транспорта отсутствует понимание основных направлений и темпов его развития. Это уже сейчас серьезно тормозит развитие экономики, ограничивая возможности создания новых производств и освоения новых месторождений.

Более того, например, при выдаче государством лицензий на разработку тех или иных месторождений совершенно не учитываются возможности инфраструктуры по вывозу груза. И даже если частный инвестор готов построить железнодорожную ветку от месторождения до магистральной инфраструктуры, то зачастую магистральная инфраструктура не готова принять новые объемы грузов на свою сеть. Это вызывает задержки в развитии новых проектов, т.к. частный инвестор не готов вкладываться в развитие магистральной инфраструктуры вследствие больших затрат и длительного срока окупаемости, а ОАО «РЖД» не имеет собственных источников для такого строительства. Заемные средства привлекать на длительный срок окупаемости владельцу магистральной инфраструктуры – очень дорого, тем более что частный инвестор не готов гарантировать стабильные объемы груза на длительный период.

5.1.2. Совместимость инфраструктуры для грузового и пассажирского движения.

Это исторически сложившаяся особенность российской железнодорожной сети, обусловленная её большой протяженностью. Однако в настоящее время требования пассажирских и грузовых перевозок к инфраструктуре все более различаются. Речь идет в первую очередь об участках с наиболее интенсивным движением. Для грузового сообщения все большую роль играет увеличение разрешенной нагрузки на ось для повышения провозной возможности инфраструктуры. А для пассажирского сообщения основной параметр – увеличение скорости поездов. Отдельно следует упомянуть увеличение нагрузки на диспетчеризацию, т.к. пассажирским поездам приходится обгонять грузовые. И все эти мероприятия необходимо совершать при неуменишении уровня безопасности перевозок. При этом достигнутая «золотая середина» не позволяет существенно увеличить скорость движения пассажирских поездов и не позволяет существенно увеличить грузоподъемность грузовых поездов. Затраты на содержание инфраструктуры, которая бы отвечала всем требованиям, получаются очень большими без достижения существенного прогресса в параметрах движения. И это без учета планов развития скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения к ЧМ-2018. Наглядно возможности инфраструктуры для усредненного участка иллюстрирует такой пример: для «вставки в график» 1 пары скоростных (до 200 км/ч) пассажирских поездов требуется «снять с графика» 6 пар грузовых поездов.

5.1.3. **Дефицит инвестиций в инфраструктуру** (по различным причинам, некоторые из которых уже описаны ранее) привел к высокому уровню износа основных фондов. Для исправления ситуации недостаточно выделения средств в запланированном в инвестиционной программе ОАО «РЖД» объеме, необходимо выделять средства в большем объеме – для устранения накопленного недофинансирования. Консервация этой проблемы ведет к ограничению пропускных и провозных возможностей и может стать тормозом в развитии национальной экономики. Стоит отметить, что одновременно ликвидировать недофинансирование невозможно, т.к. не хватит возможностей промышленности и строительного сектора. Поэтому ликвидировать накопленное недофинансирование можно только в течение нескольких лет. Очень важно не упустить время, когда еще можно будет без негативных последствий для экономики России провести мероприятия по обновлению и необходимому развитию инфраструктуры.

В текущем году инвестпрограмма ОАО «РЖД» формируется с учетом продажи части акций дочерних компаний, однако, во-первых, продажа активов снижает доходную базу ОАО «РЖД», а, во-вторых, активы нельзя продать дважды. Поэтому в уже следующем году проблемы с финансированием инвестиционной программы обострятся.

Попытки ОАО «РЖД» реализовать проекты по развитию инфраструктуры с привлечением частных инвестиций трудновыполнимы, так как его имущество ограничено в обороте.

С одной стороны, действующее российское законодательство накладывает ограничения на оборот имущества железнодорожного транспорта, что существенно ограничивает возможности привлечения кредитных ресурсов, а также средств частных инвесторов в развитие объектов магистральной инфраструктуры общего пользования, принадлежащих ОАО «РЖД». Владелец инфраструктуры зачастую не может выделять ряд активов в дочерние общества и привлекать частные инвестиции в их развитие.

С другой стороны, законодательство не предусматривает механизмы возврата инвестиций для частных инвесторов в объекты магистральной инфраструктуры. Незавершенность преобразований в части финансирования убытков от пассажирских перевозок и ограниченные источники инвестиций в пассажирскую инфраструктуру приводят ОАО «РЖД» к необходимости «по факту» для этих целей использовать прибыль от грузовых перевозок.

5.2. Современные вызовы в сфере грузовых перевозок.

Вызовы и «развилки» в сфере грузовых перевозок обусловлены полученными промежуточными результатами реформирования и дальнейшей реализацией Целевой модели рынка грузовых перевозок до 2015 года (ЦМР).

5.2.1. Проблема неэффективности управления вагонным парком.

Наличие большого количества собственников грузовых вагонов вызвало переход от управления вагонным парком по принципу «единым парком» к самостоятельному построению операторами частных вагонов логистических цепочек. Это привело к снижению эффективности вагонного парка и увеличению порожнего пробега вагонов, т.к. зачастую под погрузку подается не ближайший вагон (как при управлении «единым парком»), а вагон того собственника, с которым заключен договор на услуги. Снижение эффективности потребовало увеличение вагонного парка, т.к. для вывоза того же объема грузов уже требуется большее количество вагонов. Поступление на железнодорожную сеть новых вагонов вызывает еще большую её загрузженность и, как следствие, – снижение скорости движения поездов, что еще больше снижает эффективность работы вагонного парка. Это, в свою очередь, ведет к увеличению потребного парка вагонов. Сохранение этой ситуации чревато поступлением на железнодорожную сеть такого количества вагонов, при котором инфраструктура физически не сможет обеспечивать перевозочный процесс. По различным оценкам, при существующих темпах увеличения вагонного парка коллапс железнодорожной сети может наступить уже через 2-4 года. Это приведет к невозможности вывоза всех предъявляемых к перевозке грузов и станет тормозом в развитии экономики.

Например, по оценке ИПЕМ, в настоящее время более 80 тыс. полувагонов общего парка являются «лишними» и приобретены для компенсации снизившейся эффективности перевозок. Для повышения эффективности управления парком грузовых вагонов ЦМР предусматривает создание условий для консолидации парков универсальных вагонов и образования 3-4 крупных операторов. Однако, если этот процесс затянется, может не хватить времени для предотвращения «затормаживания» работы сети.

Негативные результаты реформирования железнодорожного транспорта:

- Рост себестоимости перевозок, вызванный только эффектом снижения эффективности (рост порожних пробегов в 1,5 раза, рост простоя вагона в ожидании погрузки в 2,5 раза, возникновение встречных односторонних порожних пробегов) составляет более 30 млрд руб. ежегодно или 3,6 п.п. ежегодной индексации тарифов.
- Наличие на сети «лишних вагонов». Бóльшим количеством вагонов перевозится меньшее количество груза.
- За «лишние» вагоны грузоотправители переплачивают частным компаниям более 21 млрд руб. в год или 2,3 п.п. ежегодной индексации тарифов.
- Сохранение дефицита вагонов под перевозку, несмотря на опережающие темпы роста парка вагонов (за период 2003-2010 гг. рост грузооборота на 11%, рост парка вагонов на 23%).

- Возобновление роста тарифов для грузоотправителей при появлении дефицита грузовых вагонов (рост тарифов до нескольких раз для повагонных грузоотправителей от уровня преysкуранта 10-01).
- Менее 50% прибыли частные компании направляют на закупку вагонов. Поскольку почти вся прибыль ОАО «РЖД» направляется на инвестпрограмму, в аналогичных условиях ОАО «РЖД» смогло бы купить в несколько раз больше вагонов, либо направить «лишнюю» прибыль, полученную на вагонах, на закупку локомотивов и развитие инфраструктуры.

Так, по отчётности публичного частного оператора (Globaltrans) прибыль за 2008 год составила 4 млрд руб. (58% рентабельности оперирования подвижным составом). Из них, по предварительным оценкам, не более 10% было инвестировано в новый подвижной состав.

5.2.2. Целесообразность отделения инфраструктуры от перевозочного процесса. В

настоящее время ведется дискуссия о целесообразности такого отделения в соответствии с мероприятиями структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. №384. Можно выделить следующие наиболее значимые риски отделения инфраструктуры от перевозки:

- У государства не хватит никаких ресурсов (кадровых, финансовых, организационных и др.) для обеспечения эффективного регулирования доступа многих компаний к инфраструктуре, контроля и надзора за безопасностью перевозок, решения конфликтов и противостояния многочисленному лоббизму крупного бизнеса. Отдельно стоит отметить, что значительно возрастет потребность в финансировании деградирующей инфраструктуры со стороны федерального бюджета.
- Непонятно, кто оплатит (грузовладельцы или федеральный бюджет) существенное удорожание себестоимости перевозок. По расчётам ФСТ России оно составит для расчётных условий 2007 года – 176 млрд руб. (25%), по расчётам ИПЕМ – 232 млрд руб. (32%). Причем это не рост затрат на какой-то период, т.е. не единовременный «платеж», а увеличение ежегодной нагрузки на экономику на весь дальнейший период. В США, когда рассматривали вопрос о возможности отделения инфраструктуры от перевозок, первым делом провели расчеты, которые показали, что рост себестоимости перевозок составит от 20% до 40%, в результате чего от этой идеи отказались. В условиях России такое увеличение себестоимости:
 - приведет к существенному росту стоимости перевозок, что резко ограничит рост экономики и конкурентоспособность отечественных товаров, причем и на внутреннем, и на внешних рынках;

- приведет к резкому ограничению развития основных промышленных центров, расположенных в глубине страны и обострению социально-экономической ситуации в регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока;
- разорвет транспортное единство страны протяженностью более 10 тыс. км.
- Попытка организовать работу множества перевозчиков на дефицитной инфраструктуре приведёт к дополнительному существенному росту цен.
- Продолжится отток грузов на автотранспорт, вследствие существенного роста стоимости железнодорожных перевозок. Как следствие, существенно увеличится потребность в финансировании строительства и капитального ремонта автодорог.
- Произойдет кратный рост тарифов на перевозку грузов в регионах на малодеятельных линиях с высокой себестоимостью перевозок, а таких не менее 50% от общей протяженности сети.
- Из-за увеличения числа объектов регулирования и увеличения количества задач усложнится система регулирования и, как следствие, произойдет рост расходов на государственное регулирование.

Соответственно, ни железнодорожный транспорт, ни экономика (грузовладельцы), ни государство не готовы к отделению инфраструктуры от перевозок ни в среднесрочной, ни в долгосрочной перспективе.

5.2.3. Целесообразность развития частных перевозчиков.

Согласно Стратегии развития железнодорожного транспорта до 2030 года в период 2011-2030 гг. необходимо закупить более 20 000 локомотивов на сумму более 1 трлн руб. (в ценах 2010 г.). Это позволит снизить износ локомотивов с 75-90% (по моделям) до 50%.

Срок окупаемости новых локомотивов у ОАО «РЖД» соизмерим со сроками их службы – 25-30 лет (с учетом ограничения при государственном тарифном регулировании). Срок окупаемости частных локомотивов должен быть более привлекателен для частных инвестиций (меньше чем у ОАО «РЖД» в 2-3 раза).

Предполагаемое развитие института частных перевозчиков повлечет за собой организационное изменение всего перевозочного процесса. Сейчас публичный общесетевой перевозчик один – ОАО «РЖД». Публичность предполагает обязательство перевозки всего предъявленного груза. В случае развития института частных перевозчиков открытым остается вопрос публичности оказываемой услуги. Если создаваемые частные перевозчики будут публичными, то как будет определяться обязанность к вывозу груза из конкретного пункта. Если частные перевозчики не будут публичными, по аналогии с грузовыми вагонами они будут везти только те грузы, которые им выгодны (в первую очередь, грузы III класса). В этом случае публичный перевозчик будет возить преимущественно низкодоходные грузы, что приведет к усугублению проблемы недофинансирования локомотивного

парка. Развитие такой ситуации приведет к невозможности (вследствие изношенности и нехватки локомотивов) вывоза грузов I класса, что приведет к негативным последствиям для национальной экономики, стагнации целых отраслей и росту социальной напряженности.

Таким образом, эффективность частных инвестиций в решении проблемы обновления парка локомотивов ограничена.

Развитие института частной локомотивной тяги может привести по аналогии с институтом частных собственников вагонов к следующим последствиям:

- Частная собственность на локомотивы не решает проблему обновления парка локомотивов на системном уровне.
 - Потребность локальных перевозчиков в локомотивах ограничена по экономическим и технологическим параметрам (в основном «выгодными» маршрутными перевозками, составляющими не более 15% от всего объема перевозок грузов). Для этих целей необходимо приобрести не более 300-500 локомотивов. Остальные 19 000 локомотивов на сумму около 1 трлн руб. все равно должно приобретать ОАО «РЖД». Однако оставшихся источников финансирования будет недостаточно для выполнения такой программы.
 - При росте доли парка частных магистральных локомотивов до 10% рост затрат на перевозку грузов, только от ускоренной амортизации частных локомотивов, по оценке ИПЕМ может составить ежегодно до 8 млрд руб. (в ценах 2010 г.), при росте доли локомотивов до 15% – до 12 млрд руб.
- Существенное снижение финансовых возможностей ОАО «РЖД» по инвестированию в локомотивы с ростом государственных субсидий и/или тарифов для грузоотправителей.

Государство вынуждено будет:

- Либо дерегулировать локомотивную составляющую, по аналогии с дерегулированием вагонной составляющей в тарифах. В этом случае неизбежен рост тарифов перевозчиков, по аналогии с операторами вагонов.
- Либо не дерегулировать локомотивную составляющую. В этом случае, по аналогии с принципами работы частных операторов частные перевозчики «отъедят» самые высокоприбыльные перевозки, оставив ОАО «РЖД» низкодоходные или убыточные. Необходимость выполнения программы поставки новых локомотивов приведет к необходимости:
 - или дополнительной индексации тарифов ОАО «РЖД»;
 - или роста субсидий из федерального бюджета.

Бездействие в решении данной «развилки» приведет к деградации инфраструктуры и локомотивного парка национального перевозчика (при отсутствии инвестиционных средств в необходимом объеме).

Риски развития частной локомотивной тяги:

- Снижение общей эффективности управления парком локомотивов и установления ускоренных сроков окупаемости частных локомотивов приведёт к дополнительному росту затрат грузоотправителей.

Например, в Германии Дойче Бан выполняет более 85% перевозок. Остальные – выполняют более 200 частных перевозчиков, коэффициент использования локомотивов у которых значительно ниже национального перевозчика. Аналогичная ситуация с производительностью частных локомотивов в Польше.

- Стоимость привлечения заемных средств для частного бизнеса выше, чем для ОАО «РЖД», поэтому обслуживание кредитов будет осуществляться за счет высокой прибыли (или даже сверхприбыли) и, в конечном счете, оплачиваться грузовладельцами.
- Стоимость услуг локомотивной тяги ОАО «РЖД» ограничена тарифом, а услуги частной локомотивной тяги ограничены только рыночной ситуацией, поэтому частники будут стараться «выжать» максимальную рентабельность, даже в ущерб тем отраслям, которые не смогут платить такой тариф.
- Вопрос привлечения частных инвестиций – это вопрос определения «кто за это заплатит».
 - Совокупные затраты экономики не уменьшаются, а только перераспределяются между игроками, находящимися в неравных условиях регулирования.
 - Бизнес с рентабельностью в несколько процентов (как это «по факту» государство устанавливает для ОАО «РЖД») не интересен для частных инвесторов, имеющих возможность инвестировать значительные средства в другие направления бизнеса с гораздо большей отдачей.
- Публичность оказания услуг для частной локомотивной компании не будет являться безусловным фактором. В результате либо может пострадать регулярность работы железнодорожного транспорта, либо государство должно регулировать и контролировать публичность услуг частных локомотивных компаний.
- Если на выделенном участке наряду с локомотивами ОАО «РЖД» работают частные локомотивы, то ОАО «РЖД», оптимизируя свой парк, должно переместить лишние локомотивы и локомотивные бригады на другие участки сети. В случае отказа частной компании предоставить локомотивную тягу оперативно выполнить прежний объём перевозок на данном участке будет невозможно.

В результате, возможно развитие института собственников частных локомотивов со сдачей в аренду частным перевозчикам и ОАО «РЖД». Однако необходимо

принять решение, за чей счёт делать прибыльным этот бизнес: грузоотправителей или федерального бюджета. Вне зависимости от конкретного решения в конечном итоге за всё заплатят российские налогоплательщики.

5.3. Современные вызовы развития пассажирского комплекса дальнего следования.

5.3.1. Отсутствие единой политики в пассажирском сообщении во всех видах транспорта.

Учитывая уникальное положение ОАО «ФПК» на рынке железнодорожных пассажирских перевозок, компания подвергается чрезмерному контролю со стороны регулирующих органов. В отдельных случаях это приводит к неэффективной деятельности компании. Например, регулирующие органы оперативно вводят скидки на авиационный транспорт на определенные направления в зависимости от тех или иных условий, включая социально значимые направления. При этом ОАО «ФПК» не имеет возможности изменить ни график движения, ни составность поездов на этом направлении, хотя очевидно, что при снижении цен на авиабилеты пассажиропоток на железнодорожном транспорте уменьшится. Необходимо отметить, что основные параметры пассажирского железнодорожного движения в дальнем следовании утверждаются на год вперед государственными органами и их изменение – крайне сложная и долгая процедура. Это приводит к невозможности ПКДС гибко реагировать на изменение условий функционирования других видов транспорта, основанных на решении регуляторных органов. Как следствие – снижение эффективности перевозок, повышение затрат.

Также сейчас крайне непрозрачными и неконтролируемыми остаются автобусные перевозки в дальнем следовании. Этот вид перевозок является конкурентом железнодорожного сообщения. И автобусы выигрывают эту борьбу за счет более низкой стоимости, однако эта дешевизна достигается за счет того, что большинство перевозчиков работает нелегитимно или с серьезными нарушениями законодательства в области безопасности. Отдельной статьей экономии для автобусных перевозок является отсутствие платы за инфраструктуру (т.е. платы за использование автодорог), которая содержится за счет государства, в отличие от железнодорожного транспорта, где каждый пассажир оплачивает услуги инфраструктуры. Такой дисбаланс приводит к увеличению нагрузки на автодорожную сеть, «увод в тень» части доходов от автобусных перевозок.

5.3.2. Наличие ограничений в маркетинговой политике в нерегулируемом секторе.

ОАО «ФПК» не может проводить гибкую маркетинговую политику в отношении стоимости билетов на свои услуги вследствие излишней зарегулированности. Такое всемирно распространенное явление, как скидка за заранее приобретенные билеты, рассматривается ФАС как нарушение. Продажа билетов в вагоны одного и того же класса, но с разной степенью комфортности (выраженной не в услугах, а в конструкции вагона) также рассматривается как нарушение. Подобные несовершенства законодательства не позволяют ОАО «ФПК» более гибко

реагировать на изменение спроса. Как результат, ПКДС проигрывает конкурентную борьбу другим видам транспорта, а ОАО «ФПК» лишено большей части возможностей по снижению совокупных затрат, что влечет за собой ограничение возможностей по снижению субсидий из федерального бюджета на покрытие убытков ПКДС.

5.3.3. Решения госорганов в сфере ПКДС не подкреплены соответствующим финансированием.

Инвестиционная программа ОАО «ФПК» и основные параметры движения пассажирских поездов утверждаются на год вперед. Все мероприятия, связанные с повышением комфорта и безопасности перевозок, заранее планируются. Поэтому любые требования со стороны госорганов по внесению любых изменений в условия перевозок (например, обязательное наличие кондиционеров, меры по предотвращению террористической угрозы и пр.) могут быть исполнены лишь в следующем году, когда будет сформирован новый бюджет компании. Для выполнения этих требований в текущем году требуется финансирование, которое не предусмотрено в бюджете. А учитывая, что компании выделяются субсидии, привлечение заемных средств для срочного решения ситуации крайне проблематично.

5.3.4. Нет системного решения проблемы планового обновления основных средств ПКДС.

В настоящее время частично решена проблема убыточности ПКДС – за счет субсидий из федерального бюджета. При этом нет четкого механизма, определяющего, каким образом будет происходить плановое обновление основных средств, в первую очередь, вагонного парка. До настоящего времени этот вопрос решался в «ручном» режиме, с принятием конкретного решения по каждой закупке. Учитывая, что пассажирские перевозки в дальнем следовании в регулируемом секторе убыточны, ОАО «ФПК» необходим механизм предоставления средств на обновление основных средств. В противном случае обновление будет происходить случайным образом, что создаст неудобства для ОАО «ФПК» по объему ремонтов вагонов для поддержания необходимого количества вагонов в парке. Вагоностроительные заводы не смогут нормально развиваться, т.к. формирование заказа на год вперед – ненормальная ситуация для машиностроительного предприятия. В результате пассажир вынужден пользоваться старыми вагонами, а ПКДС по комфорту проигрывает конкурентную борьбу другим видам транспорта. Использование старых вагонов, прошедших ремонт и модернизацию, влечет повышение затрат на обслуживание, что отрицательно сказывается на конкурентоспособности ПКДС. Таким образом, сохранение ситуации повышает риск дефицита пассажирских вагонов. Это приведет к ограничению мобильности населения и повышению социальной напряженности.

5.3.5. Механизм определения объема субсидий не учитывает расхождения между прогнозным и фактическим объемами перевозок.

В настоящее время объем субсидий из федерального бюджета определяется на основании прогноза объема перевозок пассажиров. Эти субсидии выделяются ОАО «ФПК», которые компания расходует в течение года. Однако в случае превышения фактического объема перевозок над прогнозным у компании образуется кассовый разрыв, который ведет к невозможности выплатить заработную плату сотрудникам и расплатиться в полном объеме с контрагентами. В первую очередь растет задолженность за услуги, оказанные материнской компанией – ОАО «РЖД». В результате ОАО «ФПК» накапливает убытки, а ОАО «РЖД» – долги.

5.4. Современные вызовы пригородного пассажирского комплекса.

5.4.1. Отсутствует четкое разграничение ответственности федерального центра и регионов в организации и компенсации убытков.

Существующая нормативно-правовая база не устанавливает ответственность субъектов РФ по компенсации убытков ППК. В настоящее время региональные власти несут ответственность за организацию пригородного сообщения, они определяют, в том числе, и такие важные его параметры, как график движения и стоимость билетов. Однако региональные власти не несут обязанность по покрытию убытков, вызванных разницей между стоимостью билета и фактическими затратами на перевозку. С одной стороны, региональные власти не хотят поднимать стоимость билетов до экономически обоснованного уровня, чтобы не вызвать социальной напряженности в своем регионе, с другой, – не хотят покрывать возникающие у ППК убытки. Необходимо отметить, что в разных регионах ситуация складывается по-разному, в зависимости от взглядов руководства, но проблема состоит в том, что нормативно-правовая база не накладывает обязанности по покрытию убытков ППК ни на региональные власти, ни на федеральный центр.

5.4.2. Нет механизма покрытия убытков от операционной деятельности.

Пока ситуация с неопределенностью ответственности регионов по покрытию убытков сохраняется, ППК в большинстве регионов накапливают долги, растут задержки по заработной плате, вагонный парк содержится не на должном уровне. Несовершенство нормативно-правовой базы позволяет региональным властям не решать проблему убыточности ППК. Это ведет к ограничению или невозможности осуществлять пригородные железнодорожные перевозки, что ведет к снижению мобильности населения, росту социальной напряженности и росту нагрузки на автомобильные дороги.

5.4.3. Нет системного решения проблемы планового обновления основных средств ППК.

Как и в ПКДС, в ППК не разработан механизм планового обновления вагонного парка. Учитывая, что несовершенство нормативно-правовой базы не предусматривает финансовую обязанность регионов по обеспечению деятельности ППК, проблема обновления моторвагонного подвижного состава уже сейчас стоит очень остро. Частично решена лишь проблема покрытия убытков от операционной

деятельности ППК. Сохранение ситуации ведет к высокому износу моторвагонного подвижного состава, снижению безопасности и качества перевозок. Это ведет к снижению мобильности населения, уходу части пассажиров на автобусные перевозки. Как результат, рост нагрузки на автодороги, рост социальной напряженности.

5.4.4. Нет системного подхода в определении приоритетности развития (безальтернативности) пригородного железнодорожного транспорта для отдельно взятого региона.

В каждом регионе развитие ППК происходит по-своему: одни регионы его поддерживают, другие стремятся развивать автобусное сообщение. Однако железнодорожный транспорт, в частности ППК, очень капиталоемкое предприятие, поэтому если его развалить, то восстановить будет крайне сложно. И сейчас отсутствует инструмент, который бы определял, насколько важную роль ППК играет в жизни региона. Не исключено, что в отдельных регионах можно отказаться от ППК, но цена ошибки в подобных решениях высока. Это также поможет в распределении субсидий регионам из федерального бюджета на поддержание ППК. В противном случае это приведет к снижению качества перевозок, снижению мобильности населения, росту социальной напряженности.

5.5. Несовершенство системы тарифообразования на услуги железнодорожного транспорта и ее применения.

5.5.1. Применяемая Правительством РФ в последние годы практика сдерживания уровня индексации тарифов на услуги железнодорожного транспорта с целью уменьшения нагрузки на национальную экономику приводит к сокращению объема инвестиционной программы ОАО «РЖД». Сокращение инвестиционной программы привело к следующим критическим последствиям:

5.5.1.1. Многолетнее недофинансирование железнодорожной инфраструктуры, выраженное в высоком уровне её износа и значительной протяженности железнодорожных линий, эксплуатирующихся с отклонениями от нормативов. В результате на отдельных ключевых участках значительно снизилась пропускная и провозная способность инфраструктуры. Дальнейшее недофинансирование инфраструктуры приведёт к увеличению дефицита пропускной и провозной способности инфраструктуры, повышению затрат на содержание изношенной инфраструктуры, а для национальной экономики это приведет к невозможности вывоза предъявленных к перевозке грузов в полном объеме. Причем при сохранении ситуации доля невывезенных грузов будет возрастать, что вызовет спад производства на отдельных предприятиях и негативно скажется на динамике ВВП.

По оценке ОАО «РЖД», при сохранении текущей ситуации уже к 2015 году железнодорожный транспорт ежегодно не сможет вывозить более 230 млн т грузов (или почти 20% от сегодняшней погрузки!), что по предварительной

оценке ИПЕМ приведёт к ограничению роста ВВП на 1,9% или на 1,5 трлн руб. ежегодно. А к 2020 году, по экспертным оценкам эта цифра возрастет до 300 млн т.

- 5.5.1.2. Многолетнее недофинансирование обновления локомотивного парка, выражающееся в высоком уровне износа локомотивов. Из-за нехватки средств на покупку новых машин ОАО «РЖД» вынуждено проводить капремонты с продлением срока службы. Это приводит к увеличению затрат на обслуживание, низкой энергоэффективности, низкой производительности, дефициту исправных локомотивов под перевозку. По этой же причине на сети велика доля морально устаревших локомотивов. Все это приводит к увеличению удельных затрат на транспортировку, что в конечном счете ложится повышенными затратами на всю экономику.
- 5.5.1.3. Нехватка средств на техническое и технологическое переоснащение железных дорог. Это касается не только инфраструктуры и тягового подвижного состава, о чем было сказано в предыдущих пунктах, но и о системах сигнализации и связи, системе диспетчеризации и т.п. Это делает затруднительным или невозможным внедрение новых логистических технологий и организацию перевозочного процесса в соответствии с мировым уровнем.

В совокупности все указанные три последствия приводят и могут привести к дальнейшему увеличению затрат на содержание и эксплуатацию основных средств железнодорожного транспорта. Невозможность вывезти весь предъявленный груз приведет к ограничению роста производства, снижению конкурентоспособности российских производителей и в целом российской экономики. Кроме того, снизится конкурентоспособность железнодорожного транспорта в сравнении с автомобильным. Грузы начнут «уходить» на автотранспорт, что вызовет рост нагрузки на автодороги, а, значит, рост расходов федерального бюджета на их содержание.

Отдельно стоит отметить, что сдерживание тарифов на услуги железнодорожного транспорта в меньшей степени приводит к снижению нагрузки на экономику, чем это принято считать. Подробнее об этом – в следующем разделе.

- 5.5.2. Государственное регулирование инфраструктурно-локомотивной составляющей тарифа ОАО «РЖД» при свободном формировании вагонной составляющей частных операторов.

Несмотря на наличие государственного регулирования тарифов на услуги инфраструктуры и локомотивной тяги транспортные затраты грузоотправителей являются фактически дерегулированными. Рыночное ценообразование на услугу по предоставлению грузовых вагонов под перевозку приводит к отсутствию регулирования стоимости конечных транспортных затрат грузовладельцев.

В то же время, проводимая индексация тарифов и тарифных схем, введение новых

кодов исключительных тарифов привели и продолжают приводить к искусственному перераспределению тарифных доходов от владельца магистральной инфраструктуры в адрес операторских компаний и владельцев собственных поездных формирований (частных перевозчиков). Амортизационных отчислений и прибыли ОАО «РЖД» недостаточно для покрытия дефицита инвестиций в магистральную инфраструктуру. Возникающий недостаток средств на текущее содержание и ремонт магистральной инфраструктуры компенсируется субсидиями из федерального бюджета и дополнительной индексацией тарифов. Однако это не позволяет ликвидировать на системном уровне хроническое недофинансирование магистральной инфраструктуры.

Упрощенно затраты на транспортировку железнодорожным транспортом складываются из двух частей: железнодорожный тариф ОАО «РЖД» (утверждаемая государством плата за услуги инфраструктуры и локомотива) и плата за вагон частной компании (определяется на рыночной основе). Таким образом, формирование платы происходит по смешанному типу. Такой подход влечет за собой ряд последствий:

5.5.2.1. Опережение темпов роста вагонной составляющей при сдерживании регулируемой части (тарифа) платы за транспортировку.

При сдерживании роста инфраструктурно-локомотивной составляющей (первой части) рост вагонной составляющей (второй части) происходит опережающим первую часть темпом. Но если ранее доходы распределялись относительно равномерно между инфраструктурой, локомотивным и вагонным хозяйствами, то теперь сдерживание тарифов снижает и без того низкую рентабельность владельца инфраструктуры и локомотивов, и увеличивает рентабельность владельца вагона. Это вызывает перекося структуры инвестиций на железнодорожном транспорте – основная часть идет в обновление вагонного парка (Рисунок 10). В дальнейшем это может привести к тому, что при хорошем состоянии вагонного парка, состояние локомотивов и инфраструктуры будет катастрофическим. Такой дисбаланс крайне отрицательно скажется на работе железнодорожного транспорта, в дальнейшем может привести к неконтролируемому росту транспортной нагрузки на отправителя, снижению провозных способностей инфраструктуры и «уходу» части груза на автотранспорт (как следствие, росту расходов на содержание автодорог).

5.5.2.2. Увеличение стоимости услуг железнодорожного транспорта для отдаленных районов.

Вследствие свободного ценообразования на услуги собственника вагона стоимость предоставления вагона под перевозку в отдаленные районы растет очень быстрыми темпами. Уже сейчас это привело к снижению грузопотоков из отдаленных районов. В дальнейшем ситуация может ухудшиться вплоть до «затухания» производственных комплексов в

отдаленных от основных транспортных потоков районах.

5.5.2.3. Увеличение стоимости повагонных и групповых отправок.

В преЙскуранте на перевозки грузов существует перекрёстное субсидирование между повагонными, групповыми и маршрутными отправлениями грузов, заключающееся в том, чтобы маршрутные перевозки выполнялись с высокой рентабельностью, а групповые и особенно повагонные – либо с минимальной, либо с отрицательной рентабельностью. При этом итоговая рентабельность перевозок была положительна. Частные компании используют рыночное ценообразование, поэтому при предоставлении вагонов под групповые и особенно под повагонные перевозки существенно увеличивают стоимость оплаты по сравнению с регулируемым государством тарифом.

5.5.2.4. Увеличение доли встречного порожнего пробега однотипных вагонов.

Проблема вызвана тем, что при работе единым парком (когда все вагоны принадлежали одному собственнику – ОАО «РЖД») под погрузку подавался ближайший к месту погрузки порожний вагон требуемого типа. Сейчас ОАО «РЖД» не управляет порожним парком и не принимает решения о том, вагон какого собственника подать под погрузку. ОАО «РЖД» только выполняет заявки операторов и грузовладельцев на подачу порожнего вагона. Таким образом, «по факту» порожним рейсом вагона управляет не ОАО «РЖД» из единого центра, а большое количество собственников вагонов, что снижает общую эффективность железнодорожного транспорта. Поэтому сейчас к месту погрузки подают не ближайший свободный вагон, а тот, с собственником которого заключили договор. Отсюда возникают массовые встречные перемещения порожних однотипных вагонов. Это вызывает увеличение загрузки инфраструктуры и локомотивов «неполезной» работой, уменьшение возможностей по вывозу грузов и дополнительные затраты, которые в итоге «ложатся» на всю экономику.

5.5.3. Отсутствие прогнозируемости темпов индексации тарифов на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Уровень индексации тарифов на услуги железнодорожного транспорта утверждается только на один – следующий – год. При этом окончательные параметры индексации тарифов, перечень и размеры исключительных тарифов зачастую становятся известными за несколько недель до следующего периода. Такой подход вызывает ограничение частных инвестиций в инфраструктурные проекты, т.к. невозможно планировать денежные поступления от их реализации. Частному бизнесу также невозможно спланировать свои транспортные затраты при расчете эффективности новых проектов. Это ведет к снижению инвестиционной активности как в железнодорожном транспорте, так и в смежных отраслях.

- 5.5.4. Наличие множества исключительных тарифов (ИТ) делает тарифную систему непрозрачной. При формировании перечня ИТ отсутствует понимание того, какие из них будут приняты в следующем году. По сути система ИТ — система скидок и льгот, принимаемых в исключительных случаях, однако сейчас количество применяемых ИТ говорит о том, что это стало частью системы тарифообразования, добавляя еще больше непрозрачности. Сохранение системы ИТ приводит к сохранению перекрестного субсидирования между отраслями или даже предприятиями. Возможно, такая система и позволяет по заказу государства поддерживать «на плаву» убыточные или неэффективные предприятия, однако эта функция не свойственна железнодорожному транспорту. Вообще в системе тарифообразования на железнодорожные перевозки «защита» множественная система перекрестного субсидирования: между видами грузов, между регионами, между видами перевозок и пр. Полная отмена перекрестного субсидирования по всем параметрам требует комплексного подхода, т.к. необходимо предусмотреть замену, например, в виде государственных субсидий. В противном случае может произойти системный перекос в развитии экономики и страны в целом, например, стагнация целых отраслей или регионов.
- 5.5.5. Подразделение грузов на классы также является перекрестным субсидированием между отраслями. Посредством классов грузов происходит изъятие сверхдоходов у одних отраслей и дотирование других. Плюсы и минусы подобной системы известны, однако если необходимо добиться большей прозрачности в сфере установления тарифов на железнодорожном транспорте, то классность грузов необходимо ликвидировать. Но делать это можно только при создании альтернативной системы перераспределения доходов, например, адресных дотаций потребителям услуг. В противном случае целые отрасли могут оказаться на грани банкротства.
- 5.5.6. Перекрестное субсидирование между грузовым и пассажирским сообщением. Несмотря на заявленные цели по ликвидации такого перекрестного субсидирования, система тарифообразования содержит внутри себя перекрестное субсидирование, выраженное в распределении затрат на инфраструктуру между пассажирским и грузовым движением. Таким образом, затраты пассажирского движения на инфраструктуру зависят от объема грузового движения на конкретном участке и наоборот. При увеличении грузовых перевозок на участке затраты на инфраструктуру пропорционально перераспределяются. При обратной ситуации – при падении грузовых перевозок – бо́льшая часть затрат на инфраструктуру ложится на пассажирское движение. Пассажирское движение зависит от интенсивности грузовых перевозок на том же участке. Это ведет к тому, что пассажирские компании не имеют возможности существенно влиять на стоимость своих услуг, а в большей степени зависят от экономической ситуации в стране или в своем регионе.

- 5.5.7. Перекрестное субсидирование между ПКДС и ППК. Выражается в непрозрачной системе оплаты услуг вокзалов, которые используются для обоих видов пассажирского движения. Это ведет к непрозрачной системе формирования стоимости услуг в сфере ПКДС и ППК.
- 5.5.8. Система тарифообразования на дальние пассажирские перевозки неэффективна и неоптимальна. ОАО «ФПК» не может проводить гибкую маркетинговую политику по аналогии с автомобильным и авиационным транспортом, поскольку ограничено устаревшими нормами антимонопольного законодательства. В результате пассажирский транспорт проигрывает конкурентную борьбу другим видам транспорта. Все это ведёт к повышению размера госсубсидий на покрытие убытков ПКДС, повышению нагрузки на автодорожную сеть страны.
- 5.5.9. Отсутствие стимулов для снижения затрат и повышения эффективности железнодорожного транспорта.

Индексация тарифов происходит ежегодно по принципу «издержки плюс» и за ориентир берутся издержки предыдущего года. Такая практика установления размера индексации тарифов приводит к тому, что любая «экономия» общесетевого перевозчика изымается при индексации тарифов в следующем году. В результате, у общесетевого перевозчика и владельца инфраструктуры отсутствуют стимулы внедрять новые перевозочные технологии, экономить материально-технические ресурсы и обновлять основные фонды. Для частных компаний тарифная система не создаёт стимулов по обновлению парка инновационными моделями грузовых вагонов. Тарифная система не содержит разницы между новым и инновационным вагоном. Так, например, если вагон обладает большей грузоподъемностью, то это является экономическим стимулом для частных компаний, но если вагон оказывает меньшее негативное воздействие на путь, то тарифная система не предусматривает «поощрение» за применение такого вагона.

6. 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.

7. Меры для реализации третьего сценария.

7.1. Финансирование железнодорожного инфраструктурного комплекса.

Предпочтительный вариант предполагает сохранение в среднесрочной перспективе 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;
- продажа пакетов акций ДЗО ОАО «РЖД»;
- 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 инвестиций.

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.

В долгосрочной перспективе целесообразно рассмотреть вопрос об изменении принципов индексации тарифов ОАО «РЖД». В качестве целевого ориентира следует рассматривать предельный уровень индексации тарифа, при котором разница между рыночной стоимостью грузовых перевозок и регулируемым тарифом ОАО «РЖД» позволила бы владельцу инфраструктуры содержать основные фонды в соответствии с нормативными требованиями, а также выполнять их расширенное воспроизводство.

7.2. Развитие грузовых железнодорожных перевозок.

7.2.1. Повышение эффективности 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 и дефицит вагонов под погрузку. В настоящий момент все чаще высказывается мнение о том, что ситуация близка к критической, и приближается момент, когда отдельные полигоны сети уже не смогут пропустить дополнительный грузопоток, вследствие достижения предела пропускных и провозных способностей, а инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования будет давать систематические сбои. Существует риск, что железнодорожный транспорт может не вывезти все предъявляемые к перевозке грузы и станет ограничителем в развитии экономики.

Основная причина неэффективного управления вагонами кроется в том, что каждый из операторов строит свою логистику перевозок в ущерб общей эксплуатационной ситуации на сети. При таком принципе управления теряется «эффект масштаба» и несмотря на то, что в рамках своих компаний операторы стараются повысить показатели работы вагонов, общая эффективность работы подвижного состава неуклонно снижается.

Предпочтительный сценарий предполагает создание стимулов для консолидации универсального парка грузовых вагонов разных независимых собственников и образование 3-4 крупных операторских компаний. Также необходимо сохранить контроль за ОАО «ВГК» со стороны ОАО «РЖД» и создать условия для того, чтобы дочернее общество ОАО «РЖД» активно наращивало универсальный парк. Целесообразнее всего, чтобы принцип управления парка ОАО «ВГК» был приближен к принципу управления инвентарным парком.

Последствия. Создание крупных операторов позволит повысить эффективность управления вагонного парка, и позволит более эффективно использовать пропускную способность инфраструктуры.

Меры для реализации предпочтительного сценария:

- Создание административных и экономических предпосылок для консолидации универсального парка 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 (ОАО «ВГК») в виде дочернего общества. Также

необходимо создать такие экономические условия, чтобы ОАО «ВГК» не только активно увеличивало свой парк универсальных вагонов, но и привлекало вагоны независимых операторов и грузоотправителей под свое управление.

7.2.2. Интеграция инфраструктуры и процесса перевозки

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 расчетам Института проблем естественных монополий, полное организационное разделение перевозочной деятельности и управления инфраструктурой приведет к росту ежегодных затрат на перевозку грузов до 32% (до 223 млрд руб. в ценах 2007 года). По расчетам Федеральной службы по тарифам ежегодный рост составит до 25% (до 176 млрд руб. в ценах 2007 года).

7.2.3. Развитие института частных перевозчиков

Предпочтительный вариант предполагает выделение пилотных участков сети железных дорог общего пользования для развития конкуренции по моделям «на маршруте»¹ и «за маршрут»² (при этом в пассажирском сообщении развивается только конкуренция по модели «на маршруте»), оценку влияния частных перевозчиков на работу железнодорожного транспорта и совокупные транспортные затраты грузоотправителей, и возможность распространения после 2015 года работы частных перевозчиков на всю сеть железных дорог при признании результатов их работы положительными.

¹ На маршруте – на отдельных участках и маршрутах сети железных дорог общего пользования параллельно с общесетевым перевозчиком на публичной основе осуществляют деятельность несколько локальных грузовых перевозчиков. Локальные перевозчики конкурируют между собой и с общесетевым перевозчиком за привлечение клиентов по критериям цены и качества услуг на равных экономических условиях.

² За маршрут – на отдельных участках инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования по результатам государственного конкурсного отбора исключительное право осуществлять все грузовые перевозки передается локальному перевозчику на срок 5-10 лет.

Меры для реализации предпочтительного сценария:

- а) Создание нормативно-правовых условий деятельности частных перевозчиков грузов, закрепление в нормативно-правовой базе их прав и обязанностей в перевозочном процессе при развитии конкуренции по моделям «на маршруте» и «за маршрут». Установление порядка обеспечения равных регуляторных и тарифных условий функционирования общесетевого³ и локальных перевозчиков «на маршруте».
- б) Организация допуска частных перевозчиков грузов на пилотные участки магистральной железнодорожной сети. Анализ результатов работы частных перевозчиков для грузовладельцев и экономики в целом по параметрам качества и стоимости услуг. Анализ изменения совокупной транспортной нагрузки на экономику. Рассмотрение вопроса целесообразности расширения полигона работы частных перевозчиков.

7.3. Обеспечение безубыточности и стабильного развития пассажирского комплекса дальнего следования

В предпочтительном сценарии сохраняется разделение на регулируемый и нерегулируемый сегменты перевозок в дальнем следовании и принимаются меры по обеспечению перевозок 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

³ В Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года общесетевой перевозчик определен как перевозчик, осуществляющий все виды грузовых перевозок между всеми открытыми для грузовой работы станциями сети общего пользования по договору перевозки железнодорожным транспортом на публичной основе.

пассажирам») или внедрение механизма адресных дотаций малообеспеченным слоям населения.

- г) Ликвидация избыточного контроля над нерегулируемым сегментом перевозок. Обеспечение проведения гибкой ценовой и маркетинговой политики перевозчиков в дальнейшем следовании.

7.4. 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 и подзаконных актов, устанавливающих: порядок организации пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории России; порядок размещения государственного заказа на выполнении пассажирских перевозок в пригородном сообщении на железнодорожном транспорте; права, обязанности и ответственность регулирующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, перевозчиков и иных участников перевозочного процесса.
- б) Внесение в нормативно-правовую базу обязанности по предоставлению субсидий и порядка определения размера и перечисления субсидий на компенсацию выпадающих доходов ППК, предусматривающей механизм софинансирования за счёт федерального и регионального бюджетов.
- в) Внесение изменений в нормативно-правовую базу, обязывающих субъекты РФ устанавливать все виды тарифов на пригородные перевозки, и учитывать дополнительные выпадающие доходы ППК от продажи абонементов.
- 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) Принятие мер государственной поддержки по обновлению парка железнодорожного подвижного состава, используемого для перевозок пассажиров в пригородном сообщении, с указанием источников финансирования.
- е) Внесение изменений в законодательство об административных правонарушениях, касающихся установления размеров штрафа за безбилетный проезд на железнодорожном транспорте в пригородном сообщении и полномочий по его назначению и взысканию.

- ж) Разработка процедуры распределения пропускной способности инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования между грузовыми поездами, пассажирскими поездами дальнего следования и пригородного сообщения разных перевозчиков.

7.5. Совершенствование системы тарифообразования на услуги железнодорожного транспорта

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, при этом совершенно непрозрачен принцип индексации тарифов. Как правило, уровень индексации является компромиссным вариантом между различными министерствами и ведомствами, и не является научно-обоснованным.

В существующей тарифной системе заложено масштабное перекрестное субсидирование, имеется множество коэффициентов (несколько сотен), искажающих экономику перевозки. В результате тарифная система, служившая инструментом поддержки отдельных отраслей, теперь является и инструментом, который используют операторы для повышения экономических показателей своей работы. В результате private вагонопотоки двигаются в целях максимизации прибыли частных собственников, но в ущерб общей эксплуатационной ситуации на сети.

Предпочтительный сценарий в части разработки долгосрочных мер, направленных на долгосрочную индексацию тарифов, предполагает разработку и внедрение научно-обоснованного механизма индексации тарифов (в виде формулы или определения перечня параметров, влияющих на индексацию 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. Помимо этого, у самого ОАО «РЖД» увеличится мотивация по оптимизации издержек, так как все финансовые достижения монополии в текущем году уже не будут отняты регулятором в виде недоиндексации тарифов на будущий год.

Предпочтительный сценарий в части сокращения масштаба перекрестного субсидирования предполагает отмену большинства коэффициентов, действующих в тарифе как на груженный, так и на порожний рейс вагонов с обязательным механизмом адресной поддержки тех грузоотправителей, поддержку которых государство считает целесообразным.

Последствия. Такой подход позволит сократить перекрестное субсидирование одних грузоотправителей за счет других в пользу прямой адресной поддержки со стороны государства, а также приблизить принципы управления вагонами со стороны операторов

к тому принципу управления, которые были у инвентарного парка, под движение вагонов которых исторически создавалась железнодорожная сеть.

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).
- Разработка принципиально новой тарифной системы, основанной на экономике перевозок, минимизации количества поправочных коэффициентов и минимизации всех видов перекрёстного субсидирования, а также поэтапный переход на нее к 2017 году. На переходный период тарифы существующего Прейскуранта 10-01 необходимо поэтапно сближать с теми тарифами, которые будут научно обоснованными, и считаться по новому Прейскуранту.

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

В последнее время на фоне недостатка средств на финансирование инвестиционной программы ОАО «РЖД» усиливается тенденция ее финансирования частично 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, осуществляющие 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 важное технологическое значение для функционирования железнодорожного транспорта в целом, с наложением запрета на продажу акций таких обществ.

8. Отдельные аспекты реализации третьего сценария.

8.1. Об эффективности государственных инвестиций в условиях их дефицита.

Целесообразно при определении инвестиционных проектов в развитие магистральной железнодорожной инфраструктуры в первоочередном порядке реализовывать проекты с наибольшей отдачей.

В настоящее время при обсуждении и планировании инвестиций в развитие

инфраструктуры рассматриваются проекты по увеличению пропускных способностей на направлениях Кузбасс-Северо-Запад и Кузбасс-Дальний Восток. У государства стоит задача при ограниченных инвестиционных возможностях определить, какие проекты реализовать в первоочередном порядке. Так инвестиционный проект по расширению пропускных способностей инфраструктуры на направлении Кузбасс-Северо-Запад оценивается в 230 млрд руб. и позволит дополнительно перевозить около 200 млн тонн грузов. Проект Кузбасс-Дальний Восток оценивается в 180-200 млрд руб. и позволит перевозить дополнительно менее 40-50 млн тонн грузов. Одновременно необходимо учитывать, что себестоимость перевозок грузов на Дальний Восток превышает себестоимость перевозок в направлении портов Северо-Запада. При этом на Дальнем Востоке необходимы значительные инвестиции на развитие существующих и строительство новых портовых терминалов. Таким образом, реализуя проекты по вывозу сырья отечественных предприятий с меньшим экономическим эффектом государство, по сути, субсидирует производителей высокой степени передела на азиатских рынках.

8.2. О возможности создания рынка пропускных способностей железнодорожной инфраструктуры.

Торговля дефицитными пропускными способностями в отсутствие действенных механизмов борьбы с коррупцией и действенных механизмов целевого использования получаемых средств в качестве источников инвестиций для развития пропускных способностей приведёт к росту транспортных затрат грузоотправителей и ограничению доступности железнодорожного транспорта для средних и небольших повагонных грузоотправителей.

Учитывая разную платежеспособность грузоотправителей (грузов), их социальную роль в социально-экономическом развитии регионов реализация предложений по торговле пропускными способностями приведёт к критическому дисбалансу структуры перевозимых грузов. Грузоотправители грузов 2 и 3 класса смогут выкупать пропускную способность грузоотправителей грузов 1 класса, что приведёт к снижению производства грузов этого класса в регионах, сокращению рабочих мест и повышению социальной напряженности.

На данном этапе, в кратко- и среднесрочной перспективе, исходя из структуры экономики, распределения производительных сил и структуры рынка транспортных услуг, введение института торговли пропускными способностями железнодорожной инфраструктуры представляется нецелесообразным. Исследование последствий и анализ рисков возможного внедрения рынка пропускных способностей целесообразно только при горизонте планирования после 2020 года.

8.3. О целесообразности рассмотрения инвестиционных проектов по развитию пропускных способностей на основе комплексной оценки.

При рассмотрении целесообразности реализации тех или иных проектов по

развитию пропускных способностей магистральной железнодорожной инфраструктуры необходимо оценивать не только прямые эффекты для железнодорожной отрасли и потребителей услуг, но и косвенные, связанные с развитием производств по всем технологическим цепочкам, социально-экономические эффекты, макроэкономические эффекты.

Существующий в настоящее время подход финансового блока правительства к оценке целесообразности инвестиций в магистральную инфраструктуру базируется исключительно на оценке прямых эффектов для железнодорожного транспорта и, частично, для пользователей услуг. В то же время наличие или отсутствие возможности по перевозке возрастающих объёмов грузов является для пользователей услуг – крупных и средних промышленных предприятий – одним из определяющих факторов при принятии решения о развитии производств и расширении своей инвестиционной активности.

Увеличение выпуска продукции на существующих предприятиях и строительство новых приводит к развитию инвестиционной активности у их поставщиков. Таким образом, дополнительные инвестиции в инфраструктуру запускают цепочку инвестиционных процессов в промышленности.

Реализация инвестиционных проектов и дальнейшее функционирование производств создаёт устойчивый спрос на рынке труда, а также способствует росту деловой активности в регионах, росту налоговых отчислений в бюджеты всех уровней. В конечном итоге это создаёт предпосылки для роста ВВП и структурной перестройке экономики с ростом предприятий с высокой степенью передела.

8.4. О соразмерном развитии пассажирского (скоростного и высокоскоростного) и грузового сообщения.

Целесообразно строительство отдельных выделенных высокоскоростных пассажирских железнодорожных магистралей (скорости свыше 250 км/ч) и развитие ускоренного пассажирского сообщения (скорости до 140 км/час) на существующей инфраструктуре. Развитие скоростного сообщения (скорости до 200 км/ч) на действующих линиях нерационально.

Существующая инфраструктура железнодорожного транспорта используется одновременно для всех видов движения: грузового, дальнего пассажирского, пригородного пассажирского, хозяйственного. При этом, в основном инфраструктура создавалась под нужды грузового движения. Это проявляется в технических характеристиках линий: весовых нормах поезда для отдельных участков, протяжённости блок-участков СЦБ, габарите приближения строений и т. п. Большая часть линий сети железных дорог России рассчитана под перевозки грузов, протяжённость участков, задействованных только в пассажирском движении, минимальна. При этом доля грузооборота в приведённой работе железнодорожного транспорта (сумма грузооборота и пассажирооборота) составляет 93-95%.

Пропуск более скоростных (до 200 км/ч) пассажирских поездов требует съёма грузовых поездов, что приводит либо к невозможности их формирования и невывозу грузов, либо к передвижению их круглым путём. Например, в результате прекращения грузовых перевозок между Москвой и Санкт-Петербургом по главному ходу Октябрьской железной дороги (за исключением сборных и вывозных поездов) расстояние следования грузов (через Ярославль – Вологду – Бабаево – Волховстрой) увеличилось более чем на 450 км (то есть почти на 70%).

Наличие интенсивного пригородного сообщения в пригородных зонах крупнейших городов России, подпадающих под программу развития скоростного (до 200 км/ч) сообщения (Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Казань, Сочи и др.), требует также съёма пригородных поездов, что серьёзно затруднит поездки населения в трудовых и рекреационных целях, приведёт к росту нагрузки на автодорожную инфраструктуру.

Кроме того, осуществление скоростного пассажирского сообщения требует значительный инвестиций в модернизацию инфраструктуры и существенно повышенных текущих расходов на её эксплуатацию в связи с интенсивным движением грузовых поездов. Вместе с тем, имеющийся пассажиропоток в большинстве случаев недостаточен для организации постоянного скоростного сообщения с большим количеством отправляемых поездов.

Исходя из этого, представляется целесообразным строительство отдельных выделенных пассажирских ВСМ (скорости свыше 250 км/ч) между пунктами с высоким прогнозным пассажиропотоком. Там, где возможно сохранение грузового движения и развитие ускоренного (до 140 км/ч) пассажирского сообщения, целесообразно проводить модернизацию уже существующих железнодорожных линий. В то же время между пунктами, где предполагается развитие скоростных (до 200 км/ч) перевозок, целесообразно развитие воздушного транспорта, как наиболее экономичного на таких поясах дальности при планируемых размерах пассажиропотока.

9. Дорожная карта

На завершающем этапе работы группы сформирован пошаговый план мероприятий, направленных на решение существующих проблем и вызовов, стоящих перед железнодорожным транспортом в связи с реализацией IV этапа реформы и удовлетворения долгосрочных потребностей экономики в услугах железнодорожного транспорта.

Дорожная карта разработана для реализации наиболее предпочтительного мягкого «бюджетного» сценария развития железнодорожного транспорта в рамках Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года.

Дорожная карта

реализации мягкого «бюджетного» сценария развития железнодорожного транспорта в рамках

Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.	Совершенствование грузовых перевозок				
1.1.	Повышение эффективности управления парком грузовых универсальных вагонов и эффективного использования пропускных способностей инфраструктуры.				
1.1.1.	Внесение изменений в нормативно-правовую базу, определяющих технологические принципы работы вагонного парка и взаимную ответственность сторон, в том числе механизмы установления материальной ответственности получателя порожних и груженых вагонов перед владельцем инфраструктуры и оператором за сверхнормативный простой вагонов на путях общего пользования. Данная мера направлена на создание стимулов увеличения эффективности управления подвижным составом.	Первый приоритет. В течение 2012 года.	Минтранс России	Рост налоговых поступлений от экономических субъектов, вызванных увеличением их рентабельности за счёт снижения транспортных расходов.	Начиная со среднесрочного периода сокращение транспортных расходов грузоотправителей за счёт создания мер, вынуждающих операторов вагонов ограничивать время простоя своих вагонов в ожидании наиболее выгодной перевозки. Экономия транспортных затрат, связанных с повышением эффективности управления парком вагонов – до 35 млрд руб. ежегодно в ценах 2011 г.



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.2.	Создание условий для организации деятельности независимых от владельца инфраструктуры перевозчиков на пилотных проектах.				
1.2.1.	Восстановление лицензирования перевозочной деятельности как механизма подтверждения статуса перевозчика, проверки и контроля соответствия перевозчика установленным требованиям. Данная мера направлена на предотвращение выхода на рынок перевозок грузов железнодорожным транспортом недобросовестных компаний и снижения уровня безопасности перевозок.	Первый приоритет. В течение 2012 года.	Минтранс России		
1.2.1.1	<i>Внесение изменений в федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99 ФЗ в части возврата в перечень лицензируемых видов деятельности перевозок железнодорожным транспортом грузов.</i>				
1.2.2.	Создание инструмента гарантирования возмещения вреда, который может быть причинен перевозчиком владельцу инфраструктуры или владельцем инфраструктуры перевозчику. Данная мера направлена на создание условий для деятельности частных перевозчиков, повышение безопасности перевозок и ответственности независимых перевозчиков перед владельцем инфраструктуры и наоборот, а также гарантированного возмещения затрат на устранение последствий нештатных ситуаций.	Первый приоритет. В течение 2012 года.	Минтранс России		



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.2.2.1	<i>Внесение изменений в федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 18 ФЗ в части установления требований к перевозчику об обязательном страховании ответственности перевозчика, независимого от владельца инфраструктуры, перед владельцем инфраструктуры или предоставлении банковской гарантии возмещения вреда, который может быть причинен владельцу инфраструктуры, а также требования к владельцу инфраструктуры по гарантированию возмещения вреда, который может быть причинен перевозчику.</i>				
1.2.3.	Утверждение порядка выбора пилотных участков для развития конкуренции по модели «на маршруте» Данная мера позволит создать нормативно-правовые условия для деятельности независимых перевозчиков при сохранении единого технологического процесса перевозок у общесетевого перевозчика, а также создаст условия, исключая дискриминацию доступа к инфраструктуре и единые принципы государственного регулирования всех перевозчиков.	Первый приоритет. Не позднее 2012 года.	Минтранс России	Снижение потребности в субсидиях на развитие магистральной инфраструктуры и закупку дополнительных локомотивов	Сохранение у перевозчика, зависящего от владельца инфраструктуры, источников субсидирования деятельности на участках, затраты на которых выше среднесетевых.
1.2.3.1	<i>Издание нормативного правового акта, устанавливающего порядок выбора пилотных участков для развития конкуренции по модели «на маршруте».</i>				



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.2.4.	<p>Утверждение порядка проведения конкурсов по выбору локальных перевозчиков для организации перевозок на пилотных участках при развитии конкуренции по модели «за маршрут». Закрепление в порядке такого критерия выбора перевозчика, которому предоставляется исключительное право на осуществление всех перевозок грузов в модели конкуренции «за маршрут», как наименьшие анонсируемые перевозчиком издержки, исходя из которых государственным регулятором будет установлен тариф на услуги такого перевозчика.</p> <p>Данная мера позволит создать нормативно-правовые условия для деятельности независимых перевозчиков при сохранении единого технологического процесса перевозок у общесетевого перевозчика. Кроме этого, мера направлена на минимизацию затрат грузовладельцев на перевозки по участкам, на которых развивается конкуренция по модели «за маршрут» с сохранением требуемого уровня качества предоставляемых перевозчиком услуг.</p>	Первый приоритет. Не позднее 2012 года.	Минтранс России		Минимизация транспортных расходов грузовладельцев на указанных участках
1.2.4.1	<i>Издание нормативного правового акта, устанавливающего порядок выбора пилотных участков для развития конкуренции по модели «за маршрут» и порядок организации соответствующего конкурса.</i>				
1.2.4.2	<i>Внесение в указанный акт положений о том, что перевозчик определяется по критерию наименьших анонсируемых издержек. Размер заявляемых издержек должен быть подтвержден техническим аудитом с соответствующим экспертным заключением.</i>				



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.2.5.	Обеспечение равных регуляторных и тарифных условий деятельности перевозчиков, независимых от владельца инфраструктуры, и общесетевого перевозчика. Данная мера позволит обеспечить равные регуляторные и тарифные условия конкуренции перевозчиков.	Первый приоритет.	ФСТ России		
1.2.5.1	<i>Рассмотреть вопрос о внесении локальных перевозчиков в реестр субъектов естественных монополий на основании п.1 ст.4 федерального закона «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147 -ФЗ с соответствующим введением государственного регулирования и контроля деятельности указанных субъектов.</i>	В течение 2013 – 2015 гг.			
1.3.	Совершенствование государственного регулирования в отрасли.				
1.3.1.	Внесение изменений в нормативно-правовую базу, предусматривающих создание условий для привлечения грузовых универсальных вагонов собственников и операторов в управление ОАО «РЖД», посредством публичной оферты на основе рыночных механизмов. Данная мера направлена на обеспечение грузовыми вагонами потребителей услуг по доступным ценам, в том числе обеспечения повагонных и групповых отправок. Также данная мера направлена на повышение эффективности управления вагонов и эффективного использования пропускных способностей инфраструктуры.	Первый приоритет. В течение 2012 года.	ФСТ России	Рост налоговых поступлений от экономических субъектов, вызванных увеличением их рентабельности за счёт снижения транспортных расходов.	Снижение транспортных расходов грузовладельцев по сравнению с существующим уровнем. Повышение обеспеченности грузовладельцев грузовыми вагонами и удовлетворение заявок клиентов на перевозку грузов.
1.3.1.1	<i>Издание акта Правительства РФ о возможности привлечения грузовых вагонов в аренду общесетевому перевозчику на утверждённых условиях.</i>				



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.3.2.	Создание условий для укрупнения парка вагонов операторов. Разработка предложений, направленных на консолидацию и укрупнение парка универсальных вагонов операторов, которые позволят повысить технологическую и экономическую эффективность работы парка грузовых вагонов.	Первый приоритет. В течение 2012 года.	Минтранс России, возможно ФСТ России	Снижение потребности в субсидиях для дополнительного развития инфраструктуры, вследствие повышения эффективности использования грузовых вагонов.	Снижение транспортных расходов грузовладельцев за счёт повышения оборота грузовых вагонов и роста обеспеченности подвижным составом
1.4.	Совершенствование тарифной системы:				
1.4.1.	Установление экономически обоснованной платы за услуги инфраструктуры для операторов собственных поездных формирований Данная мера позволит упорядочить отношения в сфере перевозки грузов железнодорожным транспортом и обеспечить принцип равнорентабельности оказания владельцем инфраструктуры услуг инфраструктуре перевозчикам и операторам собственных поездных формирований.	Первый приоритет. В течение 2012 года.	ФСТ России	Снижение потребности в субсидиях на развитие магистральной инфраструктуры	Увеличение доходных поступлений и прибыли владельца инфраструктуры ввиду взимания экономически обоснованной платы за услуги инфраструктуры
1.4.1.1	<i>Проведение расчетов с целью выявления занижения/завышения ставок п. 2.17 Прейскуранта 10-01 по сравнению со ставками раздела 4 части 1 Прейскуранта 10-01</i>				



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.4.1.2	<i>Внесение изменений и дополнений в пункт 2.17 действующего Прейскуранта 10-01 в части установления экономически обоснованной платы за услуги инфраструктуры для операторов собственных поездных формирований или возможности применения действующих ставок указанного пункта исключительно при перевозках на расстояние до 50 км.</i>				
1.4.2.	Разработка возможной схемы унификации перевозки порожних грузовых вагонов после выгрузки вне зависимости от класса ранее перевозимого груза, обеспечивающей рост эффективности перевозок и минимизацию негативного эффекта для грузоотправителей. Данную меру необходимо реализовывать одновременно с созданием механизма адресной государственной поддержки тех грузоотправителей, поддержку которых государство считает целесообразным.	Первый приоритет. В течение 2012-2014 гг.		Снижение потребности в субсидиях на развитие магистральной инфраструктуры и закупку дополнительных локомотивов	Увеличение эффективности управления грузовыми вагонами и их производительности, вывоз дополнительных грузов по инфраструктуре за счёт замещения поездов с порожними вагонами поездами с гружёными вагонами
1.4.2.1	<i>Внесение изменений и дополнений в действующий Прейскурант 10-01, предусматривающие поэтапную отмену в тарифе на перевозку порожних грузовых вагонов после выгрузки грузов 2-го и 3-го класса коэффициентов, зависящих от рода и класса ранее перевозимого груза с доведением стоимости перевозки порожнего вагона до экономически-обоснованного уровня.</i>	Поэтапно: – в 2012 г. на универсальные грузовые вагоны, включая полувагоны; – в 2013-2014 гг. на прочие виды грузовых вагонов	ФСТ России		

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.4.3.	<p>Последовательная модернизация существующей тарифной системы с целью поэтапной подготовки экономики к введению новой тарифной системы.</p> <p>Данная мера направлена на поэтапный отказ от перекрестного субсидирования в тарифной системе в пользу прямого государственного субсидирования тех грузовладельцев, поддержку которых государство считает целесообразным. Данную меру необходимо реализовывать одновременно с созданием соответствующего механизма адресной государственной поддержки грузоотправителей.</p>	Первый-второй приоритет. В период 2012-2017 гг.		Рост нагрузки на федеральный бюджет в части поддержки части грузоотправителей, поддержку которых государство считает целесообразным.	Частичное изменение промышленной карты страны, сокращение транспортных расходов (для сопоставимых условий) у части грузоотправителей массовых грузов и рост – у грузоотправителей повагонных и групповых отправок
1.4.3.1	<p><i>Внесение изменений и дополнений в Прейскурант №10-01, предусматривающие поэтапную отмену большинства коэффициентов, действующих в тарифе на перевозку груженых вагонов для сокращения перекрестного субсидирования между классами грузов, видами отправок, направлениями перевозок, а также формированию тарифной системы основанной на равновыгодных перевозках грузов:</i></p> <ul style="list-style-type: none">– <i>Разработка концепции изменений.</i>– <i>Введение в действие изменённых положений Прейскуранта.</i>	Второй приоритет. 2012 год Поэтапно в период 2013-2017 гг.	ФСТ России	Снижение потребности в субсидиях в железнодорожный транспорт при реализации данной меры	



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.4.3.2	<i>Внесение изменений в действующий Прейскурант 10-01 в части мер, направленных на исключения «перелома тарифа» при переадресации порожних вагонов. Плата при изменении первоначальной железнодорожной станции назначения (при переадресовке) порожнего вагона должна определяться от железнодорожной станции отправления до железнодорожной станции нового назначения, куда в пути следования был переадресован вагон.</i>	Первый приоритет. 2012 год	ФСТ России		
1.4.4.	В качестве временной меры, применение исключительных повышающих тарифов на лимитирующих участках магистральной сети на перевозку порожних вагонов однотипного подвижного состава, движение которых создает необъективный встречный пробег. Данная мера направлена на повышение эффективности управления грузовыми вагонами и использования пропускных способностей инфраструктуры.	Первый приоритет. В течение 2012-2013 гг.		Краткосрочное снижение потребности в субсидиях на развитие магистральной инфраструктуры	Вывоз дополнительных грузов
1.4.4.1	<i>Разработка и утверждение порядка определения лимитирующих участков сети, на которых возникает необъективный встречный пробег однотипных порожних вагонов</i>	2012 г.	Минтранс России		
1.4.4.2	<i>Внесение изменений и дополнений в Прейскурант №10-01, в части введения исключительных повышающих тарифов на лимитирующих участках магистральной сети. Разработка механизма введения и отмены повышающих тарифов на практике с требуемой периодичностью.</i>	2012-2013 гг.	ФСТ России		

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.4.5.	<p>Совершенствование механизма индексации тарифов на грузовые перевозки.</p> <p>Данная мера направлена на повышение прозрачности и долгосрочной прогнозируемости уровня ежегодной индексации тарифов. Расчёты должны быть публичными, включать перечень и принципы расчёта входных параметров, прогнозных параметров, увязаны с инвестиционной программой владельца инфраструктуры и общесетевого перевозчика и т.д.</p> <p>Также данная мера направлена на облегчение инвестиционного планирования в отрасли, а так же повышение мотивации у ОАО «РЖД» по оптимизации издержек. Позволит индексацию тарифов проводить с учетом общей нагрузки отрасли (инфраструктура и операторы) на экономику.</p>	Первый приоритет.		Повышение прогнозируемости и параметров прогноза социально-экономического развития страны и потребностей в субсидиях	Повышение инвестиционной активности в отраслях-потребителях услуг ЖД транспорта, а также спроса на материально-техническую продукцию со стороны ЖД транспорта
1.4.5.1	<p><i>Разработка и внедрение научно-обоснованного долгосрочного механизма индексации тарифов на грузовые перевозки (минимум на 5 лет) с обязательством со стороны государства не менять научно-обоснованный уровень индексации тарифов в течение указанного срока. Индексация тарифов может рассчитываться по формуле и/или приниматься фиксированная индексация тарифов на плановый период:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Разработка концепции</i> – <i>Разработка механизма</i> – <i>Разработка методики расчета экономически обоснованного тарифа на услуги инфраструктуры</i> 	I пол. 2012 года II пол. 2012года	ИПЕМ + группа отраслевых экспертов		



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
1.4.6.	Разработка принципиально новой тарифной системы на перевозку грузов Данная мера направлена на разработку тарифной системы, адаптированной к созданной в железнодорожной отрасли и экономике России рыночной среде, повышению мотивации к снижению издержек участников перевозок и повышению качества оказываемых услуг.	Второй приоритет.	Группа отраслевых институтов и отраслевых экспертов		Устранение экономических перекосов в тарифной политике. Создание экономических стимулов на снижение транспортёмкости экономики, оптимизация логистических схем на основе оптимизации транспортных издержек
1.4.6.1	<ul style="list-style-type: none">– Разработка концепции.– Проведение пробных расчётов и оценка влияния новой тарифной системы на пользователей услуг.– Разработка плана по внедрению новой тарифной системы, включая мероприятия по приближению существующей тарифной системы к новой.– Поэтапное внедрение (поэтапное приближение существующей тарифной системы к новой). Первые мероприятия плана соответствуют мерам, направленным на модернизацию существующей тарифной системы.	2012 год 2013-2014 гг. 2014-2015 гг. 2013-2017 гг.			
2.	Совершенствование пассажирских перевозок:				
2.1.	Совершенствование пассажирских перевозок в дальнем следовании				
2.1.1.	Переход к системе размещения государственного заказа на выполнение пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в дальнем следовании по определённым маршрутам и в определённых объёмах. Данная мера позволяет создать единую основу для организации пассажирских перевозок в дальнем следовании в Российской Федерации, определить права и обязанности участников процесса организации перевозок, порядок их взаимодействия и установить ответственность сторон.	Первый приоритет. 2012 г.	Минтранс России		Система финансирования перевозок в дальнем следовании получит прочную финансовую и организационную основу



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
2.1.1.1	<i>Принятие федерального закона и подзаконных актов, устанавливающих порядок размещения государственного заказа на выполнение пассажирских перевозок в дальнем следовании на железнодорожном транспорте.</i>	2012 г.	Минтранс России		
2.1.2.	Дерегулирование тарифов во всех видах вагонов на направлениях с сильной межвидовой конкуренцией. Данная мера направлена на повышение эффективности расходов бюджета на организацию пассажирского сообщения на железнодорожном транспорте, удовлетворение потребностей населения в перевозках, повышение конкурентоспособности железнодорожного транспорта.	Второй приоритет. 2014-2015 гг.	Минтранс России		Повышение эффективности бюджетных расходов, обеспечение безубыточности перевозчиков
2.1.3.	Разработка процедуры распределения пропускной способности инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования для осуществления перевозок грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа между поездами различных перевозчиков Данная мера направлена на обеспечение бесперебойности пассажирских перевозок в условиях дефицита пропускной способности инфраструктуры, обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования разных перевозчиков различных типов.	Второй приоритет. 2013-2014 гг.	Минтранс России		

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
2.1.4.	<p>Стимулирование программы опережающего обновления парка пассажирских вагонов локомотивной тяги ОАО «Федеральная пассажирская компания» — закупка до 200 вагонов ежегодно за счёт федерального бюджета для выравнивания спроса на пассажирские вагоны по годам и равномерной загрузки производственной мощности машиностроительных предприятий.</p> <p>Данная мера направлена как на повышение качества и безопасности перевозок пассажиров, снижение последующей финансовой нагрузки на перевозчика при обеспечении равномерности ежегодных закупок вагонов, так и на поддержку отечественных машиностроительных предприятий.</p>	Первый приоритет. 2012– 2014 гг.	Минтранс России, Минфин России	Рост субсидий из федерального бюджета на 6,5 млрд руб. ежегодно	Предотвращение лавинообразного роста расходов на обновление вагонного парка в 2016–2020 гг.
2.2.	Совершенствование пассажирских перевозок в пригородном сообщении				
2.2.1.	<p>Переход к системе размещения государственного заказа на выполнение пассажирских перевозок в пригородном сообщении на железнодорожном транспорте.</p> <p>Данная мера позволяет создать единую основу для организации пассажирских перевозок в пригородном сообщении в Российской Федерации, определить права и обязанности участников процесса организации перевозок, порядок их взаимодействия и установить ответственность сторон.</p>	Первый приоритет. 2012 г.	Минтранс России		Система финансирования пригородных перевозок получит прочную финансовую и организационную основу.
2.2.1.1	<p><i>Принятие федерального закона и подзаконных актов, устанавливающих порядок размещения государственного заказа на выполнение пассажирских перевозок в пригородном сообщении на железнодорожном транспорте.</i></p>	2012 г.	Минтранс России		

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
2.2.2.	Наделение субъектов РФ обязанностью устанавливать все виды тарифов на перевозки пассажиров в пригородном сообщении. Данная мера направлена на устранение пробелов в правовом регулировании (по действующему законодательству абонементные тарифы устанавливаются «железной дорогой»), устранение выпадающих доходов пригородных пассажирских компаний от продажи абонементных билетов с заложенной величиной скидки, цены на которые фактически не подлежат государственному регулированию со стороны субъектов РФ.	Первый приоритет. 2012 г.	Минтранс России		Будет решена проблема с выпадающими доходами пригородных пассажирских компаний от продажи абонементов.
2.2.2.1	<i>Принятие новых Правил перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа на железнодорожном транспорте, в которых будет возложена обязанность на субъектов РФ устанавливать все виды тарифов на пригородные перевозки, включая абонементные</i>	2012 г.	Минтранс России		
2.2.3.	Обеспечение безубыточной деятельности перевозчиков пассажиров в пригородном сообщении путём субсидирования из бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета. Данная мера направлена на обеспечение круглогодичного бесперебойного пригородного сообщения, создание прочной финансовой базы деятельности пригородных пассажирских компаний, обеспечение потребности населения в перевозках, повышение финансовой дисциплины органов государственной власти субъектов РФ, поддержки дотационных субъектов РФ из федерального бюджета.	Первый приоритет. 2012 г.			



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
2.2.3.1	<i>Внесение в нормативно-правовую базу обязанности и регламентации процедуры предоставления субсидий на компенсацию выпадающих доходов пригородных пассажирских компаний</i>	Первый приоритет. 2012 г.	Минтранс России	Общий объём требуемых ежегодных субсидий – 40-45 млрд руб. из консолидированного бюджета РФ в ценах 2011 г.	Вывод пригородных пассажирских компаний на безубыточный уровень – основа для нормального развития пригородных перевозок
2.2.3.2	<i>Выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов РФ для субсидирования пригородных пассажирских компаний в связи с государственным регулированием тарифов на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования</i>	Первый приоритет. С 2013 года	Минтранс России, Минфин России	Общий объём требуемых ежегодных субсидий около 31,5 млрд руб. в ценах 2011 г.	Снятие финансового бремени с дотационных субъектов РФ по отношению к расходам, на размер которых они не могут повлиять

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
2.2.4.	<p>Принятие государственной программы по обновлению парка железнодорожного подвижного состава, используемого для перевозок пассажиров в пригородном сообщении, с указанием источников финансирования (аналог программы «70/30» по обновлению автотранспорта).</p> <p>Данная мера направлена как на повышение качества и безопасности перевозок пассажиров, своевременное обновление парка пригородного подвижного состава, в условиях, когда подвижной состав не принадлежит перевозчику, при этом ОАО «РЖД» не имеет возможностей по закупкам подвижного состава для пригородного пассажирского сообщения.</p>	Первый приоритет. С 2013 года	Минтранс России	Общий объем требуемых ежегодных субсидий около 15 млрд руб. (при реализации программы 70/30 – 10,5 млрд руб. из федерального бюджета; 4,5 млрд руб. – из бюджетов субъектов РФ в ценах 2011 г.	Обновление парка пригородного подвижного состава, снижение расходов на эксплуатацию старого неэффективного подвижного состава.
2.2.5.	<p>Передача полномочий по установлению размера административных штрафов за безбилетный проезд в пригородном сообщении, назначению и взысканию штрафов на уровень субъектов РФ.</p> <p>Данная мера направлена на ликвидацию пробела в законодательном регулировании, из-за которого пресечение безбилетного проезда в настоящее время невозможно. Полномочия по назначению штрафа должны быть поручены субъектом РФ своему органу исполнительной власти или государственному учреждению либо делегированы сотрудником перевозчика.</p>	Первый приоритет. 2012 г.	Минтранс России	При делегировании функции сотрудникам перевозчика бюджетные последствия отсутствуют.	Снижение убытков от минимизации безбилетного проезда.
2.2.5.1	<p><i>Внесение изменений в законодательство об административных правонарушениях, касающихся установления размеров штрафа за безбилетный проезд на железнодорожном транспорте в пригородном сообщении и полномочий по его назначению и взысканию.</i></p>	2012 г.	Минтранс России		

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
2.2.6.	Разработка процедуры распределения пропускной способности инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования для осуществления перевозок грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа между поездами различных перевозчиков. Данная мера направлена на обеспечение бесперебойности пассажирских перевозок в пригородном сообщении в условиях дефицита пропускной способности инфраструктуры, обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования разных перевозчиков различных типов.	Второй приоритет. 2013–2014 гг.	Минтранс России		
3.	Развитие инфраструктурного комплекса				
3.1.	Формирование стабильного долгосрочного источника инвестиций в инфраструктуру				
3.1.1.	Совершенствование механизмов реализации проектов государственно-частного партнерства. Данная мера направлена на совершенствование механизмов реализации проектов ГЧП и расширение форм его применения.	Первый приоритет. 2012 – 2013 годы	Минтранс России, Минпромторг России, Правительство РФ, ГосДума РФ	Рост налоговых поступлений грузоотправителей, связанных с возможностью производства дополнительных объемов продукции.	Рост объемов производства в отраслях – производителях массовых грузов.
3.1.1.1	<i>Доработка закона № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. в части участия в концессионных соглашениях более двух сторон, определение их прав, ответственности; либо детализация указанных положений посредством издания постановления правительства.</i>				
3.1.2.	Внедрение механизма финансирования инвестиционных проектов на железнодорожном транспорте путем эмиссии государственных «инфраструктурных облигаций». Данная мера предназначена на обеспечение инвестиционных потребностей ОАО «РЖД» для развития инфраструктуры долгосрочными источниками ресурсов.	Первый приоритет. Разработка – 2012 год.	Минфин России, Минэкономразвития России	Рост бюджетных поступлений в отраслях – поставщиках продукции для	Рост объемов производства в отраслях – поставщиках продукции для нужд инвестпрограммы ОАО

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
3.1.2.1	<p><i>Разработка постановления правительства РФ о создании государственной организации, деятельность которой будет заключаться в привлечении финансирования инфраструктурных проектов на железнодорожном транспорте.</i></p> <p><i>В постановлении должны быть определены:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - лимит государственных гарантий; - источники оплаты процентов и номинала облигаций; - правила определения размера процентной ставки. 	Введение в действие - с 2013 года		нужд инвестпрограммы ОАО «РЖД».	«РЖД».
3.1.3.	<p>Разработка и внедрение Сетевого контракта на эксплуатацию и развитие инфраструктурного комплекса ОАО «РЖД» (далее – Сетевой контракт), регламентирующего долгосрочные договорные отношения государства (в лице уполномоченных органов) и владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.</p> <p>Данная мера направлена на обеспечение достижения целевого состояния инфраструктурного комплекса железнодорожного транспорта в интересах социально-экономического развития российского общества на базе системного подхода к формированию организационно-правового механизма установления финансово обеспеченных требований и выполнения обязательств государства и владельца инфраструктуры. Создание Сетевого контракта потребует разработки и принятия следующих нормативных правовых актов:</p>	Первый приоритет. С 2011 года и в последующие годы.	Минэкономразвития России, Минфин России, Минтранс России, Минюст России, ФСТ России Росжелдор Росимущество ОАО «РЖД» ЗАО «ИТС»	Возможен рост субсидий из федерального бюджета, бюджетных инвестиций. Повышения прогнозируемост и параметров социально-экономического развития страны и потребностей в развитии инфраструктурного комплекса железнодорожного транспорта,	Создание условий, обеспечивающих соответствие состояния инфраструктурного комплекса ОАО «РЖД» целям социально-экономического развития РФ.

№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
3.1.3.1	<i>Разработка постановления Правительства Российской Федерации «О порядке разработки проекта Сетевого контракта на эксплуатацию и развитие инфраструктурного комплекса открытого акционерного общества «Российские железные дороги» и его основных показателей».</i>	4 квартал 2011 г.	Минэкономразвития России Минфин России ОАО «РЖД» ЗАО «ИТС»	Повышение адресности и эффективности использования бюджетных средств.	
3.1.3.2	<i>Разработка постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении типовой формы Сетевого контракта на эксплуатацию и развитие инфраструктурного комплекса ОАО «РЖД».</i>				
3.1.3.3	<i>Разработка постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления в 2012 году из федерального бюджета субсидий открытому акционерному обществу «Российские железные дороги» на проведение проектно-изыскательских работ и работ по капитальному ремонту, реконструкции, строительству инфраструктурного комплекса открытого акционерного общества «Российские железные дороги»</i>				
3.1.3.4	<i>Разработка проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов»⁴.</i>				

⁴ Принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» необходимо в случае, если в федеральном бюджете на соответствующий год не будут предусмотрены бюджетные ассигнования на финансирование Сетевого контракта.



№ п/п	Наименование мер / концепция изменений в нормативно-правовую базу	Сроки	Возможные исполнители	Бюджетные последствия	Экономические последствия
4.	Совершенствование управления имуществом ОАО «РЖД»				
4.1.	Обеспечение технологии перевозочного процесса продукцией, работами и услугами, выполняемыми ДЗО ОАО «РЖД».				
4.1.1.	Пересмотр плана приватизации пакетов акций ДЗО ОАО «РЖД» Данная мера направлена на минимизацию угроз технологии перевозочного процесса вследствие приватизации пакетов акций тех ДЗО ОАО «РЖД», для которых нет экономически обоснованной альтернативы на соответствующих рынках.	Первый приоритет. 2012 год	Минтранс России, Минпромторг России, Правительство РФ, ГосДума РФ	Рост налоговых поступлений грузоотправителей, связанных с возможностью производства дополнительных объемов продукции.	Рост объемов производства в отраслях – производителях массовых грузов.
4.1.1.1	<i>Пересмотр плана приватизации пакетов акций ДЗО ОАО «РЖД» с применением критериев обеспечения ими технологии перевозочного процесса.</i>				