

Оптимизация механизмов государственного субсидирования пассажирских перевозок дальнего следования на железнодорожном транспорте

Агафонов Д.В., заместитель Директора Центра экономических исследований инфраструктурных отраслей Института экономики естественных монополий РАНХиГС, Москва, Россия

Аннотация. Представленная статья содержит аналитический обзор по государственному субсидированию пассажирских перевозок дальнего следования на железнодорожном транспорте. С учетом специфики формирования пассажиропотоков на железнодорожном транспорте дальнего следования предложен комплексный подход к расчету планового объема субсидирования. В заключении автором предложены меры по оптимизации управления пассажиропотоками на железнодорожном транспорте.

Ключевые слова: пассажиропотоки, транспортно-логистическая инфраструктура, железнодорожный транспорт, государственное регулирование пассажирскими перевозками.

Optimization of long distance rail fare government Subsidy

Agafonov D.V., Deputy director of the Infrastructure sectors Economic Research Center of The Natural monopoly economics Institute of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

Annotation. The article contains an analytical review of the state subsidies for long-distance passenger transport on railway transport. Considering the specifics of the formation of passenger traffic on long-distance railway transport, an integrated approach to the calculation of the planned volume of subsidies is proposed. In conclusion, the author proposes measures to optimize the management of passenger traffic on railway transport.

Keywords: Passenger traffic, transport and logistics infrastructure, railway transport, state regulation of passenger traffic.

Введение

Железнодорожные пассажирские перевозки в дальнем следовании по-прежнему остаются востребованными среди населения. Сформированная на современном этапе система государственного регулирования инфраструктурой железнодорожного транспорта должна учитывать растущее конкурентное давление со стороны других видов транспорта и требовать от государственного регулятора принятия управленческих решений, направленных по повышению конкурентоспособности и привлечению дополнительного пассажиропотока. Современные тенденции на транспортном рынке показывают на необходимость корректировки существующего механизма определения объемов государственного субсидирования путем обеспечения гарантированного транспортного обслуживания конкретной категории лиц.

Результаты исследования

По итогам проведенных структурных реформ в железнодорожной отрасли в период 2009-2010 гг. была сформирована новая структура деятельности пассажирского комплекса на транспортно-логистической инфраструктуре. Планировалось развивать и внедрять конкурентные механизмы (в том числе за счет доступа на инфраструктуру частных и независимых от ОАО «РЖД» перевозчиков) при выполнении пассажирских перевозок на транспортно-логистической инфраструктуре.

Транспортно-логистическая инфраструктура представляет собой совокупность отраслей или институтов, за счет которых обеспечивается непосредственное производство товаров и сферы услуг, перемещение пассажиров, а, следовательно, и развитие экономики в целом¹.

¹ Кондратьев В.Б. Инфраструктура как фактор экономического роста // Российское предпринимательство. – 2012. – № 11 (выпуск 2). – С. 29-36

Однако, учитывая специфику пассажирских перевозок на транспортно-логистической инфраструктуре и высокое социальное значение данного вида перевозок в России, становление открытого рынка имело ряд ограничений и ряд ключевых нерешенных проблем. К примеру, действующая система государственного субсидирования пассажирских перевозок по железнодорожной инфраструктуре требовала совершенствования в части распределения и целевого использования, предусмотренных в федеральном бюджете средств на покрытие выпадающих доходов перевозчика вследствие государственного регулирования. Система выделения субсидий в дальнейшем предполагает распределение средств в зависимости от вида перевозок и не учитывает различный уровень прочих технико-экономических показателей перевозчиков и владельцев транспортно-логистической инфраструктуры железнодорожного транспорта что, носит весьма необъективный характер. Сформированная на современном этапе система государственных субсидий в отношении ОАО «ФПК» не предполагает использование механизмов государственного заказа на первоочередные (так называемые социальные) маршруты, ориентированные на конкретную категорию пассажиров.

ОАО «ФПК» как национальный пассажирский перевозчик дальнего следования, вынуждено поддерживать свою конкурентоспособность на транспортном рынке с учетом действующих механизмов тарифного регулирования. При этом, основные конкуренты компании в данном сегменте, в лице авиаперевозчиков наделены возможностью свободного ценообразования на свои услуги при формировании перевозочного процесса, что является одним из ключевых элементов воздействия на спрос и предложение. Стоит отметить, что государственные гарантии по субсидированию перевозок относятся и к пассажирским авиаперевозчикам (табл. 1).

Таблица 1

Объем и направления государственного субсидирования за счет средств федерального бюджета пассажирских перевозок железнодорожного дальнего сообщения и воздушного сообщения за 2011-2017 гг., млрд. руб.²³

№ п/п	Вид транспорта	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Пассажирские перевозчики дальнего следования на железнодорожном транспорте	30,5	30,9	25,3	25,6	27,3	21,7	10,0
1.1	возмещение потерь в доходах в условиях государственного регулирования тарифов при перевозке в плацкартных и общих вагонах	29,5	29,6	23,6	23,3	24,7	19,2	8,06
1.2	возмещение потерь в доходах при осуществлении перевозок из Калининградской области	0,32	0,37	0,5	0,78	0,92	1,14	0,93
1.3	возмещение потерь в доходах, при организации перевозок школьников старше 10 лет	0,69	0,97	1,2	1,52	1,65	1,32	1,05
2	Пассажирские перевозчики на авиационном транспорте	3,1	4,97	9,76	8,3	9,24	9,15	7,26
2.1	возмещение потерь при организации перевозок из регионов Дальнего Востока, Крыма и Калининградской области в регионы европейской России (по маршрутам туда-обратно)	2,5	2,96	3,89	3,98	4,4	4,06	3,76
2.2	поддержка региональных воздушных перевозок		0,45	3,1	3,58	4,23	4,48	3,05
2.3	компенсация расходов при обновлении парка воздушных судов, необходимых для региональной авиации (лизинг)	0,6	1,56	2,77	0,71	0,61	0,61	0,45

Сформированные на современном этапе направления и механизмы субсидирования пассажирских перевозок на рассматриваемых видах транспорта непропорциональны. Кроме этого, объем государственной поддержки по субсидированию авиационного транспорта имеет тенденции к росту (в период 2011-2017 гг. объем вырос более чем в 2 раза), в отличие от объемов аналогичной поддержки при железнодорожных перевозках (в период 2011-2017 гг. объем снизился в 3 раза).

Сокращение субсидирования пассажирских железнодорожных перевозок в дальнем следовании за счет средств федерального бюджета стало возможным благодаря поэтапному снижению налоговой ставки по НДС за 2016 и 2017 гг. до 0%.

Система субсидирования воздушных пассажирских перевозок за счет средств федерального бюджета предусматривает:

² Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (по состоянию на 01 января 2018 г.) [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121711

³ Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2015 г. и на плановый период 2016-2017 гг. (по состоянию на 1 апреля 2015 г.) [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации – Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budj_osp/index.php#

– государственную поддержку пассажирских перевозчиков в случае закупок новых воздушных судов при использовании лизинговых схем. При этом, обязательным условием для перевозчика является эксплуатация данных воздушных судов исключительно на региональных и местных авиамаршрутах (утверждает Росавиация) в пределах Российской Федерации. Похожий механизм государственной поддержки стал доступным и для ОАО «ФПК» только с 2014 г. (Постановление Правительства РФ от 20.01.2014 № 41) и предусматривает выделение субсидии в размере 90% суммы затрат российской лизинговой организации на уплату процентов по кредитам при покупке двухэтажных пассажирских вагонов ОАО «ТВЗ»;

– субсидирование воздушных пассажирских перевозок с регионов Дальнего Востока, Республики Крым, Калининградской области в регионы Центральной России. Стоит отметить, что аналогичная система субсидирования пассажиров предусмотрена при перевозках железнодорожным транспортом, но только в направлении Калининградской области (всех категорий пассажиров). Государственная поддержка конкретных маршрутов авиасообщения осуществляется в регионах Дальнего Востока, где за счет территориальной и географической специфики отсутствуют альтернативные виды транспорта и распространяется на население возрасте до 23 лет и старше 60 лет.

Объем государственного субсидирования перевозок железнодорожным транспортом в дальнем следовании за 2017 г. составил 8,06 млрд. руб. при объеме пассажирских перевозок в регулируемом сегменте примерно в 60 млн. пассажиров. В таблице 2 представлен расчет объемов государственного субсидирования, возникающих в результате государственного регулирования перевозок пассажиров в поездах дальнего следования регулируемого сегмента на одного пассажира.

Таблица 2

**Расчет размера государственного субсидирования за счет средств
федерального бюджета пассажирских перевозок железнодорожного
дальнего сообщения на одного пассажира за 2012-2017 гг., млрд. руб.⁴⁵**

№ п/п	Наименование показателя	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Отправлено пассажиров в регулируемом сегменте, млн. пасс.	70,9	66,7	62,8	61	62,7	62,8
2	возмещение потерь в доходах в условиях государственного регулирования тарифов при перевозке в плацкартных и общих вагонах, млрд. руб.	29,6	23,6	23,3	24,7	19,21	8,06
3	Размер субсидий в расчете на одного пассажира, руб./пасс	417,49	353,82	371,02	404,92	306,37	128,34

Субсидирование в регулируемом сегменте не должны распространяться на всех пассажиров (не все пассажиры нуждаются в материальной поддержке).

За период 2007-2016 гг. темпы роста стоимости проезда в регулируемом сегменте (плацкартные вагоны фирменных и не фирменных поездов) были выше, чем при проезде пассажиров в условиях нерегулируемого сегмента (табл. 3).

Таблица 3

**Индексы потребительских цен на стоимость проезда в междугороднем
сообщении в Российской Федерации за 2007-2016 гг., на конец периода,
в % к декабрю предыдущего года⁶**

Наименование групп и видов товаров (услуг)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Индексы потребительских цен на товары и услуги в целом по РФ	111.9	113.3	108.8	108.8	106.1	106.6	106.5	111.4	112.9	105.4
Проезд в купейном вагоне скорого нефирменного поезда дальнего следования	124.0	120.3	107.1	107.0	109.8	105.5	109.2	103.5	108.0	107.1
Проезд в купейном вагоне скорого фирменного поезда дальнего следования	126.0	119.1	106.2	107.0	111.4	105.8	109.6	104.4	108.0	108.4
Проезд в плацкартном вагоне скорого нефирменного поезда дальнего следования	114.4	120.1	119.3	109.6	110.0	110.2	121.8	104.6	110.0	105.5
Проезд в плацкартном вагоне скорого фирменного поезда дальнего следования	116.1	120.0	120.4	111.3	110.0	110.7	123.1	105.2	109.8	108.5
Автобус междугородного сообщения	112.1	115.0	112.4	106.6	111.8	106.3	108.8	105.2	107.8	104.9
Полет в салоне экономического класса самолета	112.3	131.3	112.0	110.4	109.7	107.5	102.0	114.8	117.0	105.3

⁴ Годовой отчет ОАО «Федеральная пассажирская компания» за 2017 г. // ОАО «ФПК» М., 2018. – 219 с.

⁵ Годовой отчет ОАО «Федеральная пассажирская компания» за 2016 г. // ОАО «ФПК» М., 2017. – 126 с.

⁶ Индексы потребительских цен на товары и услуги в группировке классификатора индивидуального потребления по целям (КИПЦ) / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/#

Кроме этого, в условиях государственного регулирования рост стоимости проезда в плацкартных вагонах был выше среднего индекса потребительских цен в целом по Российской Федерации.

За рассматриваемый период в сегменте междугороднего транспорта наибольший рост стоимости проезда отмечается как раз в плацкартных железнодорожных перевозках. Данные таблицы 3 подчеркивают необходимость пересмотра существующей системы организации пассажирских перевозок железнодорожным транспортом, в том числе в сфере предоставления субсидий.

В настоящее время категория пассажиров, которая входит в перечень граждан, получающих социальную государственную помощь (в том числе, имеют право на получение льгот при проезде железнодорожным транспортом в дальнем следовании) определена Федеральным законом РФ № 178-ФЗ от 17.07.1999 г. «О государственной социальной помощи». Кроме этого, дополнительно в список льготных категорий включены дети до 10 лет (на школьников от 10 лет и старше, предусмотрены отдельный вид субсидирования)⁷.

В перечень пассажиров регулируемого сегмента должны входить только данная категория пассажиров (федеральные льготники и дети), указанные в таблице 4. С целью снижения объемов регулируемого сегмента остальная часть пассажиров должна быть отнесена на нерегулируемый сегмент.

В таблице 4 выполнен расчет средней величины доходных поступлений от одного пассажира исходя из данных ОАО «ФПК» за 2014-2017 гг.

Таблица 4

Расчет средней величины доходных поступлений по перевозочной деятельности от одного пассажира ОАО «ФПК» за 2014-2017 гг.⁸⁹

№ п/п	Наименование показателя	2014	2015	2016	2017
1	Доходы от пассажирских перевозок по регулируемому сегменту, млрд. руб.	85	86,1	94,5	98,6
2	Перевезенные пассажиры в регулируемом сегменте, млн. пасс	62,8	61	62,7	59,9
3	Средняя величина доходных поступлений от одного пассажира в регулируемом сегменте, руб./пасс	1353,5	1411,48	1507,18	1646,08

⁷ Льготы на проезд в дальнем следовании [Электронный ресурс] / Официальный сайт ОАО «РЖД» Режим доступа: http://pass.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=5192

⁸ Годовой отчет ОАО «Федеральная пассажирская компания» за 2017 г. / ОАО «ФПК» М., 2018 - 219 с.

⁹ Годовой отчет ОАО «Федеральная пассажирская компания» за 2016 г. / ОАО «ФПК» М., 2017 - 126 с.

С учетом фактической величины доходной части в регулируемом сегменте за 2017 г., был выполнен расчет планового уровня субсидий из федерального бюджета для перевозок по железнодорожной инфраструктуре пассажиров в дальнем следовании на 2019 г. (табл. 5).

Таблица 5

Механизм расчета планового уровня субсидий из федерального бюджета для перевозок по железнодорожной инфраструктуре пассажиров в дальнем следовании в регулируемом сегменте на 2019 г.

№ п/п	Наименование показателя	Расчет на 2019 г.	Комментарий автора
1	Расчетное количество пассажиров, на которых выделяются субсидии при перевозке, в том числе	6 423 083 пасс.	
1.1	федеральные льготники (перевезенные пассажиры по специальному талону, санаторно-курортное лечение, лечение в больнице)	27 383 пасс.	Количество перевезенных пассажиров на территории РФ за 2017 г. (данные регулятора)
1.2	дети до 10 лет	3 899 860 пасс.	
1.3	школьники и воспитанники общеобразовательных учреждений старше 10 лет	2 236 840 пасс.	
1.4	пассажиры Калининградской области	259 000 пасс.	отправление пассажиров из субъекта РФ (данные Росстата)
2	Расчетная стоимость доходной ставки в регулируемом сегменте на одного пассажира на 2019 г., в том числе	$1\ 646,08 \times 104\% \times 103,6\% = 1\ 773,55$ руб./пасс	
2.1	средняя величина доходных поступлений по перевозочной деятельности от одного пассажира в регулируемом сегменте	1 646,08 руб./пасс.	Рассчитана на основании данных годового отчета ОАО «ФПК» к собранию акционеров за 2017 г.
2.2	размер дефляторов Минэкономразвития на 2018 г. и 2019 г.	за 2018 г. - 104%, за 2019 г. - 103,6%.	Прогноз индексов дефляторов и индексов цен производителей по видам экономической деятельности (транспорт). Сценарные условия Минэкономразвития РФ до 2024 г.
3	Размер планового уровня субсидий на 2019 г., в том числе	9,98 млрд. руб.	
3.1	перевозка детей до 10 лет и федеральных льготников	$3\ 927\ 243\ \text{пасс} \times 1\ 773,55\ \text{руб./пасс.} = 6,96$ млрд. руб.	Расчет выполнен с учетом 100% возмещения выпадающих доходов перевозчику
3.2	школьники и воспитанники общеобразовательных учреждений старше 10 лет	$(2\ 236\ 840\ \text{пасс.} \times 1\ 773,55\ \text{руб./пасс.}) \times 50\% = 1,98$ млрд. руб.	Расчет выполнен с учетом оплаты пассажиром 50% от стоимости проезда
3.3	возмещение потерь в доходах при осуществлении перевозок из Калининградской области	1,03	В расчете принято на уровне утвержденных в федеральном бюджете значений на 2018 г.

Подход к оптимизации субсидирования пассажирских перевозок, предложенный в таблице 5, основывается на достижении баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий. Сокращая границы

регулируемого сегмента, государственные институты способствуют переводу деятельности пассажирского перевозчика на пути рыночного управления, что в перспективе стимулирует рост операционной доходности и оптимизируют производственные процессы внутри пассажирского перевозчика, тем самым предоставляя органам государственной власти без ущерба для деятельности ОАО «ФПК» снижать объемы государственного субсидирования.

Полученный уровень субсидирования является плановым значением, который при необходимости в периоде регулирования может подлежать корректировке. В случае если пассажиропоток в регулируемом сегменте окажется ниже рассчитанных плановых значений, перевозчик должен иметь возможность направить (при условии согласования с государственными органами исполнительной власти) средства на реализацию инвестиционной программы, в том числе на обновление парка подвижного состава.

Безусловно, предложенный механизм формирования пассажиропотока регулируемого сегмента и объемов субсидирования требует дальнейшего обоснования и доработки. Данный расчет основан на среднесетевой величине доходных поступлений в целом по существующим границам регулируемого сегмента. Тем не менее, отсутствие в сложившихся условиях четкой конкретики при формировании субсидирования на формирование пассажиропотока в дальнейшем следовании вызывает ряд проблем. Сокращение регулируемого сегмента путем перераспределения пассажиропотока, будет способствовать повышению прозрачности при формировании пассажирских перевозок в дальнейшем следовании. А также позволит национальному перевозчику повысить доходную часть и иметь меньшую зависимость от субсидий федерального бюджета.

Логистический подход в области пассажирских железнодорожных перевозок в дальнейшем сообщении должен предусматривать комплексные и согласованные действия пассажирских перевозчиков и государственных регуляторов, связанных с организацией перевозок на транспортно-логистической инфраструктуре железнодорожного транспорта. Отсюда, в целях

оптимизации формирования пассажиропотоков в поездах дальнего следования, представляется целесообразным формирование и утверждение оптимальных конкретных маршрутов, в рамках которых будет определяться объем субсидирования из федерального бюджета в регулируемом сегменте. Безусловно, пересмотр механизмов субсидирования будет требовать от всех заинтересованных участников транспортного рынка совместного участия в разработке перечня определенной методики, на основании которой будет осуществляться расчет планового объема субсидирования пассажирских перевозок. Тем не менее, формирование прозрачных и понятных механизмов функционирования в логистической системе будет предоставлять возможность ОАО «ФПК» оказывать пассажирам услуги по перевозке в условиях снижения своих операционных издержек.

Заключение

В сложившихся условиях транспортного рынка в Российской Федерации пересмотр механизмов государственного субсидирования на железнодорожном транспорте в сфере пассажирских перевозках дальнего следования являются актуальной и востребованной задачей.

Опыт зарубежных стран (прежде всего государств Европейского союза) показывает, что за счет внедрения механизмов государственного заказа на пассажирские перевозки снижается нагрузка на бюджет и пассажиров. Кроме этого, наличие такого механизма будет способствовать оптимизации загрузки железнодорожной сети через перераспределение маршрутной сети перевозчиков, что в итоге сможет повысить привлекательность железнодорожных перевозок на транспортном рынке.

В отношении остальной части маршрутной сети или категории пассажиров с целью повышения конкурентоспособности железнодорожного транспорта на транспортном рынке можно принимать решение о внедрении свободного ценообразования. При таком разграничении маршрутной сети необходимый объем субсидий из государственного бюджета будет направляться исключительно на осуществление перевозочной деятельности в рамках

перевозок, в отношении которых будет заключаться долгосрочные регулируемые договора на транспортное обслуживание на транспортно-логистической инфраструктуре.

Библиографический список

1. Кондратьев В.Б. Инфраструктура как фактор экономического роста // Российское предпринимательство. – 2012. – № 11 (выпуск 2). – С. 29-36.

2. Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (по состоянию на 01 января 2018 г.) [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121711

3. Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2015 г. и на плановый период 2016-2017 гг. (по состоянию на 1 апреля 2015 г.) [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации – Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budj_rossp/index.php#

4. Годовой отчет ОАО «Федеральная пассажирская компания» за 2017 г. // ОАО «ФПК» М., 2018. – 219 с.

5. Годовой отчет ОАО «Федеральная пассажирская компания» за 2016 г. // ОАО «ФПК» М., 2017. – 126 с.

6. Индексы потребительских цен на товары и услуги в группировке классификатора индивидуального потребления по целям (КИПЦ) // Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/#

7. Льготы на проезд в дальнем следовании [Электронный ресурс] // Официальный сайт ОАО «РЖД» Режим доступа: http://pass.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=5192

References

1. Kondratev V.B. Infrastructure as a factor of economic growth // Journal of Russian entrepreneurship. – 2012. – № 11 (issue 2). – P. 29-36.
2. Budget allocations for Federal budget expenditures for 2019 and for the planning period 2019 and 2020 (as of January 01, 2018) [Electronic resource] // the Ministry of Finance of the Russian Federation – access Mode: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121711
3. Budget allocations for Federal budget expenditures for 2015 and the planning period 2016-2017 (as of April 1, 2015) [Electronic resource] // the Ministry of Finance of the Russian Federation – access Mode: http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget / budj_osp / index.php#
4. Annual report of OJSC «Federal passenger company» for 2017 // JSC FPC M, 2018. – 219 P.
5. Annual report of OJSC «Federal passenger company» for 2016 // JSC FPC M, 2017. – 126 P.
6. Consumer price indices for goods and services in the grouping of the classifier of individual consumption by objectives (COICOP) // Federal state statistics service of the Russian Federation-access Mode: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/#.
7. Benefits for long-distance travel [Electronic resource] / official website of JSC «Russian Railways» access Mode: http://pass.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=5192.