

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«11» февраля 2014 г.

№ ОМ- 31/10-03

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Анализ результатов структурной реформы железнодорожного транспорта и ее влияние на экономику и социальную сферу в Российской Федерации»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 30 января 2014 г. № 5К (951), п. 4)

Основание для проведения мероприятия:

пункт 3.9.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

Предмет мероприятия:

1. Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность железнодорожного транспорта в ходе реформирования.

2. Материалы и информация, полученная Счетной палатой по запросам, результаты проведенных контрольных мероприятий, данные статистической и ведомственной отчетности, иные аналитические материалы в части проводимой реформы железнодорожного транспорта.

Цели мероприятия:

1. Оценка нормативного правового регулирования в сфере железнодорожного транспорта в ходе его реформирования.

2. Оценка результатов структурной реформы и ее влияния на экономику и социальную сферу в Российской Федерации.

Объекты мероприятия:

1. Министерство транспорта Российской Федерации (г. Москва) (по запросам);

2. Федеральное агентство железнодорожного транспорта (г. Москва) (по запросам);

3. Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (г. Москва) (по запросам).

Исследуемый период: 2004 - 2012 годы.

Сроки проведения мероприятия: с 31 мая по 29 ноября 2013 года.

Краткая характеристика исследуемой сферы деятельности:

Железнодорожная сеть Российской Федерации одна из крупнейших в мире и имеет значительную географическую протяженность, располагается в 6 часовых поясах и 6 климатических областях. Протяженность железнодорожной сети около 86 тысяч километров. Состояние и бесперебойная

работа железнодорожной отрасли являются вопросами государственной значимости.

Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1998 года № 448 и предусматривала три этапа реформирования: на первом этапе в 1998 – 1999 годах - создание нормативной правовой и методологической базы реформирования, прекращение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых; на втором этапе - завершение вывода из структуры непрофильных и убыточных активов и видов деятельности; на третьем этапе – рассмотрение вопроса целесообразности разделения государственных и хозяйственных функций управления, инфраструктуры на ремонтный и эксплуатационный комплексы, акционирование грузовых и пассажирских компаний.

Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 года № 384 (далее - Программа), установлены иные сроки реформирования:

первый этап – 2001 - 2002 годы;

второй этап – 2003 - 2005 годы;

третий этап – 2006 - 2010 годы.

Планы мероприятий по реализации этапов Программы утверждены постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Обеспечение проведения структурной реформы федерального железнодорожного транспорта и его устойчивой работы в ходе осуществления реформы было поручено Министерству путей сообщения Российской Федерации (далее – МПС России), которое упразднено согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Функции упраздненного МПС России по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству транспорта и связи Российской Федерации (в мае 2004 года преобразовано в Министерство транспорта Российской Федерации), а правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом в сфере железнодорожного транспорта - Федеральному агентству железнодорожного транспорта.

Осуществление контроля за реализацией структурной реформы железнодорожного транспорта, включая контроль за обеспечением обороноспособности и национальной безопасности государства в ходе проведения структурной реформы, было возложено на Комиссию Правительства Российской Федерации по структурной реформе железнодорожного транспорта, положение о которой утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 г.

№ 579 (утратило силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2004 г. № 380).

В результате незавершенности преобразований и необходимости их продолжения Минтранс России и ОАО «РЖД» осуществлена разработка целевых моделей рынка железнодорожного транспорта, определяющих целевое состояние рынка транспортных услуг железнодорожного транспорта общего пользования к установленному сроку. Так, Целевая модель рынка железнодорожных транспортных услуг на третьем этапе структурной реформы одобрена Правительственной комиссией по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта Российской Федерации (протокол № 1 от 16 мая 2007 г.). Ее реализация в соответствии с укрупненным планом мероприятий от 10 декабря 2009 года предусматривалась в рамках трех временных периодов:

2009 - 2010 годы – завершение основных программных мероприятий структурной реформы на железнодорожном транспорте, формирование основ для целевого рынка грузовых железнодорожных перевозок;

2011 - 2013 годы – формирование целевого рынка грузовых железнодорожных перевозок;

2014 - 2015 годы – «тонкая настройка» и стратегическая коррекция (при необходимости) целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок.

Продолжение реформирования предусматривалось Планом мероприятий структурной реформы на железнодорожном транспорте в период 2010 – 2011 годов, утвержденным заместителем Председателя Правительства Российской Федерации 28 мая 2010 г. № 2515п-П9.

Правительством Российской Федерации (заседание Президиума Правительства Российской Федерации от 13 января 2011 года) принято решение о продлении структурных преобразований до 2015 года в рамках реализации «четвертого этапа» и одобрена Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года (далее – Целевая модель). План по ее реализации утвержден Правительственной комиссией по транспорту и связи 13 апреля 2011 года.

Результаты мероприятия:

По вопросу 1. Анализ своевременности и полноты формирования нормативных правовых актов, обеспечивающих процесс реформирования железнодорожного транспорта.

Анализ своевременности и полноты формирования нормативных правовых актов, обеспечивающих процесс реформирования железнодорожного транспорта, показал, что в период первого (подготовительного) этапа 2001 – 2002 годы были сформирована правовая основа, разработаны 17 проектов нормативных правовых актов, а также проведены мероприятия, необходимые для разделения функций государственного управления на железнодорожном транспорте:

разработаны законопроекты «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях», создающие правовую основу для проведения структурной реформы на железнодорожном транспорте;

подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 194 «Об основах государственного регулирования тарифов на грузовые железнодорожные перевозки»;

издано постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2001 г. № 890 «О реструктуризации задолженности организаций федерального железнодорожного транспорта по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом».

Однако, в связи с поздним принятием нормативных правовых актов часть мероприятий по формированию правовых основ работы железнодорожного транспорта в условиях реформирования с некоторыми корректировками была перенесена на второй этап структурных преобразований: на первом этапе не был создан механизм поддержки убыточных видов деятельности, в первую очередь, пассажирских перевозок; основополагающие нормативные правовые акты, позволяющие обеспечить приватизацию имущественных комплексов организаций федерального железнодорожного транспорта путем создания ОАО «РЖД» не были приняты.

В соответствии с планом на 2003 - 2005 годы подлежали изданию 15 нормативных правовых актов. В 2003 году были приняты и вступили в силу федеральные законы: «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях».

В 2005 году были изданы постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в устав ОАО «РЖД», направленных на расширение компетенции совета директоров ОАО «РЖД» по управлению дочерними и зависимыми обществами ОАО «РЖД», а также предусматривающих изменение структуры коллегиального исполнительного органа – правления ОАО «РЖД» в целях обеспечения оперативности выработки и реализации производственных решений; «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384», упорядочивающее формы и механизмы создания дочерних и зависимых обществ на базе имущества самостоятельных структурных подразделений ОАО «РЖД», «О формировании отчетности ОАО «РЖД» по видам

деятельности», направленное на обеспечение финансовой прозрачности хозяйственной деятельности ОАО «РЖД», «Об утверждении Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности», «О порядке примыкания к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего и не общего пользования», прочие.

Постановлением Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации от 17 июня 2003 г. № 47-Т/5 утвержден новый Прейскурант № 10-01 «Тарифы на перевозку грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами» (далее – Прейскурант № 10-01) (тарифное руководство № 1, части 1 и 2), устанавливающий тарифы на перевозки грузов во внутригосударственном и в международном (кроме транзита) сообщениях.

К концу второго этапа структурной реформы нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации по вопросу создания основ правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками не был принят, предложения о создании организационно-правовых условий для увеличения в общем парке магистральных локомотивов доли парка магистральных локомотивов, находящихся в собственности независимых от ОАО «РЖД» перевозчиков не подготовлены, вопрос о механизме поддержки убыточных видов деятельности не решен, не создана Федеральная пассажирская компания, не отрегулированы тарифы в конкурентных сегментах грузовых перевозок, не принята Программа содействия занятости высвобождаемых работников железнодорожного транспорта.

В течение третьего этапа осуществлялась работа по подготовке комплексных изменений в основополагающие нормативные правовые акты в области железнодорожного транспорта.

В течение 2006 – 2009 годов принят ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минтранса России, направленных на реализацию федеральных законов «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», а также на актуализацию действующей нормативной правовой базы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 г. № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок» утверждены: Положение о государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок; перечень работ (услуг) субъектов естественных

монополий в сфере железнодорожных перевозок, тарифы, сборы и плата в отношении которых регулируются государством.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 1499-рс утвержден План мероприятий по реализации положений Специальной подпрограммы по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности России с учетом реформирования железнодорожного транспорта на третьем этапе структурной реформы железнодорожного транспорта.

Утверждение Плана мероприятий структурной реформы на железнодорожном транспорте в период 2010–2011 годов указывало на неполное выполнение ранее запланированных мероприятий и недоработку нормативной базы.

Межведомственной комиссией по реализации структурной реформы железнодорожного транспорта 2 декабря 2008 года одобрена Концепция реформирования пассажирского комплекса дальнего следования ОАО «РЖД», задающая основные направления стратегического развития сегмента пассажирских перевозок до 2015 года.

Главная стратегическая цель в области пассажирских перевозок в пригородном сообщении состоит в переходе в среднесрочной перспективе к безубыточной деятельности, а в долгосрочной перспективе - к деятельности с достаточной нормой рентабельности на основе удовлетворения растущего платежеспособного спроса на пассажирские перевозки.

В 2010 году был разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками», но только в 2013 году издано постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 626 «Об утверждении Положения об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками».

Согласно данному постановлению операторы участвуют в осуществлении перевозочного процесса с использованием принадлежащих им на праве собственности или ином праве железнодорожных вагонов и контейнеров, и осуществляют взаимодействие с перевозчиками и иными физическими и юридическими лицами на основании соответствующих договоров.

К концу третьего этапа структурной реформы железнодорожного транспорта совершенствование правовой базы в части распределения функций между Минтранс России, Ространснадзором и Росжелдором не проведено.

Таким образом, нормативные правовые акты, обеспечивающие процесс реформирования железнодорожного транспорта, принимались с опозданием сроков в виду затяжного характера согласования проектов нормативных правовых актов заинтересованными ведомствами. В результате длительного

согласования утрачивалась актуальность принятия норм, заложенных в них, что создавало риск их неэффективного действия и применения в последующем.

В течение третьего этапа структурной реформы осуществлялась работа по подготовке комплексных изменений в основополагающие нормативные правовые акты в области железнодорожного транспорта.

По вопросу 2. Анализ нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте и Плана реформирования железнодорожного транспорта.

По результатам анализа нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте и планов реформирования железнодорожного транспорта, установлено, что совмещение функций хозяйственной деятельности и государственного регулирования в одном отраслевом органе государственного управления МПС России сдерживало развитие рыночных отношений в отрасли и препятствовало развитию конкурентной среды.

В 2004 году Минтранс России переданы функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области железнодорожного транспорта, а Росжелдору - функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта.

Росжелдор также наделен дополнительными полномочиями в сфере железнодорожного транспорта, касающимися, в частности, вопросов резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации, принятия решений о подготовке документации по планировке территории в сфере железнодорожного транспорта, выдачи разрешений на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, а также ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, определения разрешенного использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или не устанавливается, возложения полномочий по поддержанию, развитию и использованию глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, анализа изменений структуры рынка железнодорожных транспортных услуг с целью обеспечения последовательности при реформировании железнодорожного транспорта.

Изменилось существо правоотношений по организации и обеспечению перевозок железнодорожным транспортом. Указанные правоотношения разделились на два самостоятельных направления - услуги инфраструктуры и услуги перевозки.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об акционерных обществах» и постановлением Правительства от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» было учреждено ОАО «РЖД».

Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» предусмотрено, что функционирование железнодорожного транспорта осуществляется исходя из следующих принципов:

устойчивость работы железнодорожного транспорта;
доступность, безопасность и качество оказываемых услуг;
развитие конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта;
согласованность функционирования единой транспортной системы Российской Федерации.

Данным федеральным законом установлены правовые, организационные и экономические условия функционирования железнодорожного транспорта общего пользования, основы взаимодействия организаций железнодорожного транспорта и выполняющих на нем работы (услуги) индивидуальных предпринимателей с органами государственной власти и организациями других видов транспорта, а также основы государственного регулирования в области железнодорожного транспорта необщего пользования. Предусматривается новый подход к регламентации вопросов собственности, согласно которому имущество железнодорожного транспорта может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности. Указанная норма обеспечивает реализацию положений Федерального закона от 17 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», предусматривающих приватизацию имущества федерального железнодорожного транспорта, и создает правовую основу для функционирования частных структур, занимающихся организацией и осуществлением процесса перевозок и предоставлением услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.

В Гражданском кодексе Российской Федерации правовое регулирование отношений, связанных с перевозкой грузов, пассажиров и багажа, носит общий характер. Более детально отношения, связанные с перевозкой грузов и пассажиров железнодорожным транспортом, регулирует Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – Устав).

Однако не завершено формирование нормативной правовой базы для развития прямых смешанных перевозок, прежде всего, железнодорожно-водных. В правилах перевозок железнодорожным транспортом морские и речные порты рассматриваются как разновидность владельцев путей необщего пользования.

Не сформирована правовая основа, регламентирующая перевозку, а также отстой порожнего вагона, которая позволила бы снизить нагрузку на инфраструктуру. В Уставе также отсутствуют положения, обязывающие

владельцев вагонов оплачивать занятие путей общего пользования свыше нормативного времени.

Минимуществом России и МПС России в нарушение плана мероприятий на 2003 – 2005 годы до конца 2004 года не было разработано распоряжение Правительства Российской Федерации по вопросу прекращения деятельности организаций федерального железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «РЖД», что противоречит Федеральному закону «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

Согласно статье 4 Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения железнодорожного транспорта», организации, имущество которых вносится в уставный капитал ОАО «РЖД», продолжают осуществлять деятельность, на осуществление которой требуется получение аккредитации и специальных разрешений (лицензий), до получения ОАО «РЖД» такой аккредитации и переоформления лицензий.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 626 операторы участвуют в осуществлении перевозочного процесса с использованием принадлежащих им на праве собственности или ином праве железнодорожных вагонов и контейнеров, и осуществляют взаимодействие с перевозчиками и иными физическими и юридическими лицами на основании соответствующих договоров.

Основу правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками составляют международные договоры, акты Совета по железнодорожному транспорту государств – участников СНГ, федеральные законы «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и Устав, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, постановление № 626 и иные нормативные правовые акты в области железнодорожного транспорта.

Положение об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками, утвержденное постановлением № 626, содержит перечень прав операторов при осуществлении перевозочного процесса, соответственно, обязанности операторов возникают в соответствии с гражданско-правовым договором.

Таким образом, вопросы определения обязанностей операторов в рамках предоставленных им прав недостаточно урегулированы действующими нормативными правовыми актами.

В 2011 году в рамках реализации Целевой модели рынка железнодорожных транспортных услуг на третьем этапе структурной реформы (одобрена Правительственной комиссией по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта Российской Федерации, протокол от 16 мая 2007 г. №1) состоялась продажа контрольного пакета (75% минус 2

акции) ОАО «Первая грузовая компания» (далее – ОАО «ПГК»), а в 2012 году – оставшегося пакета акций. Упразднение собственного инвентарного парка грузовых вагонов ОАО «РЖД» еще более осложнило ранее существовавшие проблемы, выразившиеся в неполном обеспечении потребностей грузоотправителей в грузовых вагонах.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 1051 «О порядке привлечения ОАО «РЖД» железнодорожного подвижного состава для перевозок грузов и об установлении особого порядка ценообразования на перевозки грузов в указанном подвижном составе» между ОАО «РЖД» и ОАО «Федеральная грузовая компания» (далее – ОАО «ФГК») 26 января 2012 года заключен договор о привлечении полувагонов, находящихся в собственности ОАО «ФГК», и осуществлена передача вагонов в парк привлеченных полувагонов.

Создание парка позволило решить проблему дефицита подвижного состава на рынке оперирования грузовыми вагонами. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1467 были продлены сроки работы парка привлеченных полувагонов до 31 декабря 2013 года.

Эксплуатация избыточного парка грузовых вагонов в условиях ограниченных пропускных способностей железнодорожной инфраструктуры привела к увеличению времени оборота вагона, снижению «участковой» скорости и другим неблагоприятным последствиям.

Таким образом, за годы структурной реформы действовавшие основные нормативные правовые акты в сфере железнодорожных транспортных услуг не учитывали изменений, произошедших с переходом к модели рыночных отношений.

За годы реформирования нормативно-правовая база существенно отстала от требований сегодняшнего дня, а также создает противоречия в работе участников рынка перевозок.

Существующая правовая база, создававшаяся в условиях необходимости развития конкурентных рыночных отношений и направленная на снижение барьеров входа на рынок, в настоящее время нуждается в пересмотре. Так, требует пересмотра нормативная правовая база в части конкретизации ответственности за несоблюдение требований безопасности участниками рынка перевозок.

По вопросу 3. Анализ технико-экономических и финансовых показателей ОАО «РЖД» в период структурной реформы на железнодорожном транспорте.

3.1. ОАО «РЖД» учреждено согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» и начало свою деятельность 1 октября 2003 года.

Согласно утвержденному указанным постановлением Правительства Российской Федерации Уставу ОАО «РЖД» размер уставного капитала общества составляет 1 887 709,2 млн. рублей. Доля Российской Федерации в уставном капитале составляет 100 %. Номинальная стоимость обыкновенных акций составляет 1000 рублей за 1 акцию.

С момента создания ОАО «РЖД» размер уставного капитала общества увеличился на 352 009,2 млн. рублей, или на 22,9 % первоначального размера.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» ОАО «РЖД» включено в перечень открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2013 года в составе ОАО «РЖД» функционирует 59 филиалов, в том числе: 16 филиалов – железных дорог, 43 функциональных филиала (в области перевозок, технико-экономического и финансового обеспечения, капитального строительства, ремонта подвижного состава, путевого хозяйства, информатизации и связи, социальной сферы, проектные бюро и иные).

Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности ОАО «РЖД» за 2004 – 2012 годы приведены в таблице:

	млн. рублей									
Наименование показателя	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Доходы	152267,2	659542,1	748680,8	848947,8	975590,2	1101710,5	1050157,9	1195143,5	1288337,4	1366015
Расходы	134815,2	602486,9	681284,3	774920,3	895361,3	1035247,9	999853,9	1084178,8	1215403,4	1298480
Валовая прибыль	17451,9	57055,2	67396,5	74027,5	80228,9	66462,6	50304	110964,7	72934	67535
Коммерческие расходы	500,8	2381,7	2974,9	3229,7	3643,5	71,1	82,6	36,7	165,3	120
Прибыль (убыток) от продаж	16951,1	54673,5	64421,6	70797,8	76585,4	66391,5	50221,4	110928,0	72768,7	67415
Прочие доходы	10696,1	60844,1	76327,6	76027,5	147840,9	214290,6	168423,4	258929,6	290602,8	299118
Прочие расходы	16699,3	87501,5	106524,1	84784,2	93604,3	217460,4	145508,5	229860,8	294036,2	298711
Прибыль (убыток) до налогообл.	10445,5	26524,3	31363,8	59162,5	128956,8	54774,9	60315,2	125872,4	76556,1	66153
Чистая прибыль (убыток)	5871,8	8750,9	9751,0	26410,0	84495,3	13400,3	14447,4	78453,0	16821,5	14110
Направлено прибыли:										
Резервный фонд	0,0	293,6	437,5	487,6	1320,5	4224,8	670	722,3	3922,7	
%	0	3,4	4,5	1,8	1,6	31,5	4,6	0,9	23,3	
Выплата дивидендов по обыкновенным акциям	0,0	587,2	875,1	975,1	1051,3	512,2	0,0	3611,8	3985,4	

Наименование показателя	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
%	0	6,71	8,97	3,69	1,24	3,82	0	4,60	23,69	

ОАО «РЖД» за период 2003 - 2011 годов перечислены в федеральный бюджет дивиденды в размере 15 803,6 млн. рублей (100 % начисленных).

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2009 г. № 894-р об утверждении годового отчета открытого акционерного общества «Российские железные дороги» за 2008 год выплата дивидендов за 2008 год не производилась.

По состоянию на дату подготовки отчета Правительством Российской Федерации не определен размер дивидендов, причитающихся к перечислению ОАО «РЖД» за 2012 год в федеральный бюджет.

В ходе структурной реформы на базе имущества железнодорожного транспорта создана корпоративная структура ОАО «РЖД» (далее - группа компаний ОАО «РЖД», холдинг «РЖД») в составе, всего 143 дочерних и зависимых организаций (далее - ДЗО) (43 организации с долей ОАО «РЖД» в уставном капитале около 100 %, 38 - с долей свыше 50 %) в сферах оперирования грузовыми вагонами, пассажирских перевозок в дальнем и пригородном сообщении, промышленного производства, контрактной логистики, научно-технической деятельности, терминально-складских услуг, выполнения проектных, строительно-монтажных работ и ремонта вагонов, перечень которых приведен в Приложении № 2 к отчету.

В 2012 году совокупные чистые активы обществ, долями и акциями которых владеет ОАО «РЖД», составляли 452,3 млрд. рублей – 15 % совокупных активов холдинга «РЖД».

Доля доходов холдинга «РЖД» в ВВП Российской Федерации снизилась с 3,5 % в 2004 году до 2,2 % в 2012 году, что оказало влияние на снижение реальной транспортной составляющей в цене продукции (по данным ОАО «РЖД»):

	Доходы холдинга «РЖД», млрд. рублей (в ценах 2008 года)	Доля в ВВП Российской Федерации, %
2004 год	1 158,4	3,5
2005 год	1 178,5	3,3
2006 год	1 198,6	3,1
2007 год	1 202,7	2,9
2008 год	1 104,1	2,9
2009 год	1 164,2	2,9
2010 год	1 100,5	2,7
2011 год	1 063,0	2,5
2012 год	983,0	2,2

По данным Федеральной налоговой службы поступления налоговых платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации по ОАО «РЖД» и дочерним компаниям составили: в 2010 году – 200 863 млн. рублей, в 2011 году - 189 335 млн. рублей, в 2012 году – 222 545 млн. рублей, при этом доля федеральных налогов и сборов (на прибыль, НДС, НДФЛ) - около 85 %, региональных (транспортный, на имущество организаций) – около 13 %, местных (в том числе, земельный) – до 2 %.

Инвестиционная деятельность ОАО «РЖД» характеризуется высокой капиталоемкостью включенных в нее инвестиционных проектов. Общий объем инвестиционных расходов ОАО «РЖД» за период 2003 - 2012 годов составил 2 591 490,8 млн. рублей, в том числе на реализацию проектов по снятию инфраструктурных ограничений 901 921,2 млн. рублей. Объемы инвестиционных расходов ОАО «РЖД» в 2003 – 2013 годах (в ценах соответствующих лет) приведены в Приложении № 3 к отчету.

Источниками финансирования капитальных вложений являются собственные средства ОАО «РЖД», средства федерального бюджета и частных инвесторов. С целью дальнейшего развития конкурентных отношений на рынке и формирования дополнительных инвестиционных источников развития ОАО «РЖД» осуществляет продажу акций ДЗО. В период с 2005 года по настоящее время доходы ОАО «РЖД» от продажи акций ДЗО достигли более 260 млрд. рублей.

В связи с завершением к 2014 году продажи наиболее значимых по стоимости и представляющих интерес для инвесторов акций ДЗО ОАО «РЖД», в дальнейшем выручка от продажи таких акций не может рассматриваться в качестве существенного источника доходов и, соответственно, финансирования инвестиционной программы.

Материалы по инвестиционному проекту «Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва», имевшим негативные последствия при реализации для государственного заказчика (Росжелдор) - расторжение государственного контракта с последующим осуществлением строительства железнодорожной инфраструктуры за счет внебюджетных источников, приведены в Приложении № 4 к отчету.

3.2. По результатам анализа технико-экономических и финансовых показателей ОАО «РЖД» с начала проведения структурной реформы на железнодорожном транспорте выявлено следующее.

Программой не устанавливался перечень целевых ориентиров результативности и эффективности реформирования - целевых показателей (индикаторов), количественное значение которых могло бы характеризовать степень достижения целей реформирования и заданных (ожидаемых) результатов, а также достижение его ожидаемых экономических и социальных последствий.

В период реализации Программы не был сформирован перечень показателей федерального статистического наблюдения для объективной оценки хода и степени достижения целей и ожидаемых результатов реформирования. В федеральных планах статистических работ за исследуемый период отсутствуют показатели хода структурной реформы железнодорожного транспорта, аналогичные имеющимся в них показателям хода реформ в других секторах экономики.

Единственным установленным в Программе показателем (индикатором) является размер доли вагонного парка в сфере грузовых перевозок, находящегося в собственности у ОАО «РЖД» и независимых грузовых операторских компаний. Установленные целевые значения этого индикатора (к концу второго этапа реформирования около 50 % всех (грузовых) вагонов во владении ОАО «РЖД», к третьему этапу реформирования в собственности независимых грузовых операторских компаний 50 % и более парка грузовых вагонов) достигнуты, однако не дают представления о достижении всех либо отдельных целей структурной реформы и об эффективности результатов реформирования.

С целью контроля реализации Целевой модели Правительством Российской Федерации одобрены ключевые параметры эффективности (КРП) – 33 показателя развития железнодорожного транспорта в рамках реализации Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2015 года (приведены в Приложении № 5 к отчету). Значения показателей определяются ежегодно ОАО «РЖД» расчетным путем и предоставляются в Минэкономразвития России.

Необходимо отметить, что ОАО «РЖД», его дочерние и зависимые общества, иные участники рынка услуг железнодорожного транспорта не формируют и не предоставляют в органы государственной статистики отчетность федерального статистического наблюдения, содержащую значения ключевых параметров эффективности или значения показателей, необходимых для их расчета.

В федеральных органах исполнительной власти не была создана система объективного оперативного контроля состояния железнодорожного транспорта, не предусматривалось подключение ведомств к информационно-аналитическим системам ОАО «РЖД». Например, Росжелдор в исследуемый период не имел регулярного поступления из указанной системы данных в области использования вагонного парка для применения информации в оперативной работе.

3.3. Эксплуатационные характеристики и техническая оснащенность сети железных дорог за период с 2000 года по 2012 год улучшились незначительно.

Показатели	2000	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2011
Эксплуатационная длина сети, тыс. км (на конец года)	86,1	85,8	85	85	86	86	86	86
Из них электрифицированы, тыс. км	41	41,6	43	43	43	43	43	43
Плотность железнодорожных путей, км на 1000 кв. км территории	8,1	-	-	7,5	-	7,2	7,2	7,1
Удельный вес в общей эксплуатационной длине ж/д путей, процентов:								
электрифицированных	47,6	48,5	50,3	50,4	50,4	50,4	50,4	50,5
с тепловозной тягой	52,4	51,5	49,7	49,6	49,6	49,6	49,6	49,5
двухколейных и многоколейных	42,2	42,2	42,9	43,3	43,7	43,8	43,7	43,8
Удельный вес бесстыкового пути в развернутой длине главных ж/д путей, процентов:	34,3	36,8	48,4	51,1	н/д	50,4	50,4	50,5

Показатели	2000	2001	2005	2006	2008	2009	2010	2011
Протяженность «узких мест» в пропускной способности, км	н/д	н/д	6943	8298	7900	5695	5462	6145

За период реформ не произошло улучшение показателя протяженности «узких мест» железнодорожных линий, на которых имеются ограничения пропускной способности - в 2012 году он составил около 7 тыс. км, или 8,9 %. Более 8 тыс. искусственных сооружений были отнесены к дефектной категории, более 35 % объектов энергетической инфраструктуры, 28 % устройств сигнализации и автоблокировки требовали модернизации или замены, реконструкции - 786 тяговых подстанций или более половины эксплуатируемых на сети железных дорог.

ОАО «РЖД» проведена работа по повышению технической оснащенности путевой инфраструктуры – увеличена протяженность пути на щебеночном балласте, с закаленными рельсами, бесстыкового пути (удельный вес в развернутой длине главных железнодорожных путей вырос на 16,2 %) и пути на железобетонных шпалах.

Однако не восполнено осуществленное в 2000-е годы сокращение станционной инфраструктуры, уменьшение количества сортировочных и приемоотправочных путей (по данным АНО «Институт проблем естественных монополий» (АНО «ИПЕМ»), общее количество железнодорожных станций уменьшилось на 18 %, развернутая длина станционных путей - на 9 %, была сокращена пятая часть длины приемо-отправочных и сортировочных путей).

Доля главных путей с просроченным сроком капитального ремонта составляла в 2003 году 11,4 % от развернутой длины, а к 2011 году увеличилась до 20 % (более 20 тыс. км). Доля протяженности железнодорожных путей высокой интенсивности (1, 2 класса) с просроченным сроком капитального ремонта увеличилась с 5,4 % от развернутой длины в 2003 году до 8,9 % в 2012 году. Доля протяженности контактной сети, превысившей нормативный срок службы, постоянно растет. Свыше 50 % контактной сети на электрифицированных линиях с высокой интенсивностью перевозок эксплуатируется с превышением срока службы (более 40 лет). Пятая часть стрелочных переводов находится за пределом нормативного срока службы.

Кроме того, при высокой протяженности железнодорожных путей Российской Федерации (86 тыс. км.) их плотность составляет около 7 км на 1000 кв. км территории и имеет тенденцию к снижению (показатель 2000 года – 8,1 км на 1000 кв. км), для сравнения:

	Эксплуатационная длина железнодорожных путей, тыс. км	Плотность железнодорожных путей, км путей на 1000 кв. км территории
Китай	66,2	6,9
Индия	64,0	19,5
США	226,2	23,5
Германия	33,7	94,4

В результате грузонапряженность на 1 км эксплуатационной длины железных дорог Российской Федерации существенно выше уровня нагрузки на железнодорожную инфраструктуру других стран.

Значения абсолютных показателей технологической устойчивости и безопасности движения на железных дорогах за период проведения реформы имеют положительную динамику, что обусловлено реализацией ОАО «РЖД» мероприятий по различным аспектам безопасности: экологической, противопожарной, движения, по линии гражданской обороны и предотвращения чрезвычайных ситуаций, по антитеррору за счет средств федерального бюджета и собственных источников.

Показатели травматизма и смертности от несчастных случаев на железнодорожном транспорте снизились относительно соответствующих показателей в гражданской авиации и на автомобильном транспорте, отмечается сокращение числа преступлений, совершаемых в пригородных поездах, снижение удельного показателя нарушений безопасности движения.

При этом отмечен рост в 2 раза числа крушений и аварий с участием грузовых поездов, приходящихся на 1 млн. поездо-км, который, в основном, обусловлен низким качеством литья деталей вагонов, произведенных в 2008 - 2010 годах в период пикового спроса на вагоны.

Отрицательная динамика показателей, отражающих состояние инфраструктуры, свидетельствует о высокой потенциальной угрозе технологической устойчивости и обеспечению безопасности железнодорожного транспорта в будущем.

По данным Росстата стоимость основных фондов железнодорожного транспорта (по полной учетной стоимости) за период с 2005 по 2011 год выросла в 1,9 раза и составила 3712,2 млрд. рублей, при этом уровень физического износа основных фондов достиг 65 %. Изношенность парка грузовых вагонов ОАО «РЖД» к 2011 году составила 58,9 %, изношенность парка магистральных грузовых и маневровых локомотивов по оценке АНО «ИПЕМ» – 81 %.

Темпы ввода в действие основных производственных мощностей инфраструктуры железнодорожного транспорта в исследуемый период не имели такой устойчивой положительной динамики, какая отмечается в сфере закупок подвижного состава (в период с 2003 по 2010 год объем закупок холдингом «РЖД» магистральных локомотивов вырос в 5,75 раз, грузовых вагонов – в 4,4 раза, пассажирских вагонов – на 14,4 %, мотор-вагонного подвижного состава – более чем вдвое):

	2000	2005	2008	2009	2010	2011
Введены:						
новые ж/д линии, км	1,7	127,8	84,4	167,3	111,1	93,4
вторые пути, км	45,8	119,7	91,7	120,3	104,5	95,0
Электрификация железных дорог, км	588,3	507,4	225,7	2,2	22,2	194,3

О снижении качества обслуживания грузоотправителей свидетельствуют показатели средней скорости доставки грузовой отправки по железной дороге, наибольшая отрицательная динамика выявлена по показателю средней скорости повагонной отправки (снижение с 243 км/сут. в 2003 году до 180 км/сут. в 2012 году). При положительной динамике средней скорости

контейнерной отправки (рост с 242 км/сут. в 2003 году до 313 км/сут. в 2012 году) доля контейнерных отправок, доставленных в нормативный срок, снизилась на 2 %.

Доля повагонных отправок, доставленных в нормативный срок, снизилась почти на четверть (на 23,5 %). При этом для большинства грузовладельцев железнодорожный транспорт является безальтернативным видом транспорта, перевозя 70 - 90 % массовых грузов (коэффициент перевозимости (отношение объема погрузки груза на железную дорогу к объему его производства) угля составляет 90 %, мазута – 87 %, руды железной -76 %, цемента – 66 %).

3.4. Железные дороги являются ведущим видом транспорта Российской Федерации, выполняющим свыше 80 % грузооборота (без трубопроводного транспорта) и более четверти пассажирооборота транспорта общего пользования.

За период с 2000 года по 2012 год показатели роста объема грузоперевозок (на 35,7 %) и увеличения грузооборота (на 61,8 %) по железнодорожному транспорту выше, чем в целом по всем видам транспорта (соответственно, на 7,7 % и 38,9 %).

	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Изменение показателя 2012г. к 2000г.
Перевозки грузов * (млн. тонн) - всего	7907	9167	9450	9451	7469	7749	8337	8519	+7,7%
в том числе по видам транспорта:									
железнодорожный	1047	1273	1345	1304	1109	1312	1382	1421	+35,7%
<i>доля в общем объеме, %</i>	<i>13,2</i>	<i>13,9</i>	<i>14,2</i>	<i>13,8</i>	<i>14,8</i>	<i>16,9</i>	<i>16,6</i>	<i>16,7</i>	
автомобильный	5878	6685	6861	6893	5240	5236	5663	5842	-0,6%
трубопроводный	829	1048	1062	1067	985	1061	1131	1096	+32,2%
водный (морской и внутренний водный)	152	160	181	186	134	139	160	159	+4,6%
воздушный	0,8	0,8	1,0	1,0	0,9	1,1	1,2	1,2	+50,0%
Грузооборот (млрд. тонно-километров) - всего	3638	4676	4915	4948	4446	4751	4915	5055	+38,9%
в том числе по видам транспорта:									
железнодорожный	1373	1858	2090	2116	1865	2011	2128	2222	+61,8%
<i>доля в общем объеме, %</i>	<i>37,8</i>	<i>39,7</i>	<i>42,5</i>	<i>42,8</i>	<i>41,9</i>	<i>42,5</i>	<i>43,3</i>	<i>44,0</i>	
<i>доля в общем объеме без учета трубопр.</i>	<i>79,7</i>	<i>84,4</i>	<i>85,5</i>	<i>85,2</i>	<i>84,5</i>	<i>84,9</i>	<i>85,4</i>	<i>85,9</i>	
<i>доля в общем объеме без учета трубопр. и транспорта, %</i>									
автомобильный	153	194	206	216	180	199	223	249	+62,7%
трубопроводный	1916	2474	2465	2464	2246	2382	2422	2453	+28,0%
морской и внутренний водный	193	147	151	148	151	154	137	126	-34,7%
воздушный	2,5	2,8	3,4	3,7	3,6	4,7	5,0	5,1	увелич. в 2 раза

Примечание:

* - перевозки грузов и грузооборот автомобильного, морского и внутреннего водного транспорта организаций всех видов экономической деятельности; по морскому и внутреннему водному транспорту;

Увеличение грузооборота железнодорожного транспорта более быстрыми темпами, чем увеличение объема перевозок, обусловлено ростом средней дальности перевозок вследствие усиления экспортной ориентации экономики России (доля международных грузовых перевозок в структуре грузооборота за период с 2003 года увеличилась на 10,7 % и составила к 2012 году 55,9 %).

Среднее расстояние перевозки одной тонны грузов железнодорожным транспортом общего пользования за период 2000 - 2011 годов увеличилось

на 27,6 % (на 330 км). При этом среднее расстояние перевозки каменного угля и кокса увеличилось соответственно на 56,2 % и 32,2 % (776 км и 570 км), цемента – на 39,0 %, нефтяных грузов – на 18,0 %, а среднее расстояние перевозки черных металлов уменьшилось на 23,9 %.

Интенсивность грузоперевозок за период с 2000 года по 2011 год по данным Росстата выросла на 55,6 %, однако имеются резервы роста - уровень 1990 года пока не достигнут (29,0 млн. тонно-километров на 1 км длины путей). Более чем в два раза вырос удельный вес контейнерных перевозок (из них большая часть (85 %) в контейнерах массой брутто 20 тонн) при росте общего грузооборота в полтора раза. Увеличилась доля нефтяных грузов, наиболее выгодных для перевозчиков, при этом сократились доли минеральных строительных материалов, лесных и хлебных грузов. Кроме того, увеличилась доля перевозок массовых грузов крупными отправлениями, а небольшие партии грузов с высокой степенью переработки уходят на автомобильный транспорт, что стало прямым следствием реформы.

По оценке ОАО «ВНИИЖТ», порядка 10 тыс. км железнодорожных линий эксплуатируются с крайне высоким заполнением пропускных способностей (свыше 85 %), еще свыше 3 тыс. км имеют запредельный уровень заполнения пропускной способности – свыше 100 %. Дефицит пропускных способностей существует на наиболее востребованных грузовладельцами направлениях перевозок.

Сеть железнодорожных путей не охватывает всю территорию страны. В настоящее время 6 субъектов Российской Федерации не имеют железнодорожного сообщения (Республика Алтай, Республика Тыва, Ненецкий АО, Магаданская область, Чукотский АО, Камчатский край). Еще в 10 субъектах Российской Федерации железнодорожная сеть недостаточно развита. Это свидетельствует о том, что в хозяйственный оборот не вовлекаются природные ресурсы, не выстраиваются интеграционные связи между предприятиями, а значительная доля населения не имеет доступа к транспортным коммуникациям.

Территориальные диспропорции в развитии инфраструктуры железнодорожного транспорта, транспортной обеспеченности регионов и развития пропускной способности привели к тому, что четверть железных дорог в развитых центральных районах работают в режиме, превышающем оптимальный уровень загрузки. Показатели железнодорожного транспорта по субъектам Российской Федерации (данные об эксплуатационной длине и плотности железнодорожных путей общего пользования по субъектам Российской Федерации, а также показатели отправления грузов и пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования по субъектам Российской Федерации) приведены в Приложении № 6 к отчету.

Наиболее проблемными «узкими местами» инфраструктуры являются основные железнодорожные коридоры (исчерпана пропускная способность на более чем 3 тыс. км из около 20 тыс. км протяженности основных направлений

сети), крупные железнодорожные узлы, подходы к морским портам. Пропускные способности инфраструктуры практически исчерпаны в направлении Дальнего Востока. В «пики» предъявления груза к перевозке либо при неблагоприятных погодных условиях на подходах к Дальневосточным портам образуются «пробки». Ограничение пропускной способности Байкало-Амурской магистрали (далее – БАМ) у Дальневосточных портов, сроки строительства подъездных путей к месторождениям создают существенные препятствия для инвестиционных проектов, связанных с разработкой природных ресурсов в Приамурье, Забайкалье, Южной Якутии, и фактически уже в 2013 году поставило под угрозу срыва исполнение лицензионных обязательств по объемам добычи предприятиями добывающей промышленности в районах Сибири и Дальнего Востока. Так, откладывается разработка Быстринского и Бугдаинского месторождений, при этом срок окончания действия лицензии по последнему – конец 2013 года. Проблемы с транспортировкой испытывают многие организации, в том числе занимающиеся разработкой Удоканского месторождения меди в Читинской области.

Аналогичная ситуация ожидается при переориентации части грузов на порты Юга России или Мурманска, пропускная способность которых, как и железнодорожных подходов, ограничена.

Перевозки пассажиров железнодорожным транспортом за исследуемый период сократились на 25,4 %, пассажирооборот - на 13,5 %, при увеличении пассажирооборота воздушного транспорта в 3,6 раза в период с 2000 года по 2012 год, что связано с гибкой тарифной политикой авиакомпаний и государственной политикой по обеспечению ценовой доступности воздушного транспорта для населения.

Наиболее существенная потеря позиций федерального железнодорожного транспорта произошла в 2008 - 2009 годах в сегменте пригородных перевозок (пассажирооборот в пригородном сообщении сократился к 2012 году по сравнению с 2003 годом на треть - 16,5 млрд. пассажиро-километров), где не удалось обеспечить безубыточность данного вида деятельности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 950 «Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий» на регионы возложена обязанность регулировать тарифы на перевозки в пригородном сообщении, осуществляемые субъектами естественных монополий. Поэтому модель безубыточности функционирования не может быть построена без участия субъектов Российской Федерации.

Экономической проблемой пассажирского обслуживания на железнодорожном транспорте является то, что в отличие от конкурентного

автомобильного транспорта себестоимость железнодорожного сообщения включает расходы на инфраструктуру, составляющие около 35%.

В 2011 году постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 г. № 844 утвержден льготный тариф на услуги ОАО «РЖД» по предоставлению инфраструктуры пригородным пассажирским компаниям в размере 1% тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, выделено 25 млрд. руб. для субсидирования инфраструктурной составляющей предоставляемых услуг пригородным компаниям. Тем самым государство на тот момент взяло на себя бремя компенсации около 60% потерь, возникающих от регулирования тарифов в пригородном сообщении. В 2012 и 2013 гг. на обеспечение этой льготы также выделялось примерно по 25 млрд.руб., но в эти годы данная компенсация уже не покрывала экономически обоснованный размер затрат ОАО «РЖД» на предоставление услуг инфраструктуры пригородным пассажирским компаниям (30 и 33,6 млрд.руб. соответственно).

Следует отметить, что, несмотря на осуществленное структурное выделение пассажирских компаний из ОАО «РЖД» и принятые нормативные правовые акты, указанные механизмы государственного субсидирования железнодорожных пассажирских перевозок в полном объеме не были обеспечены. Поэтому проблема выделения достаточного уровня субсидий на компенсацию потерь пригородных пассажирских компаний (далее – ППК), связанных с установлением тарифов ниже экономически обоснованного уровня, возникает каждый год при обсуждении региональных бюджетов на соответствующий плановый период.

Информация о покрытии выпадающих доходов ППК из региональных бюджетов отражена в таблицах.

Субсидии ППК	2011 год	2012 год	2013 год
Потребность (без учета затрат на услуги инфраструктуры), млрд. руб.	15,6	16,5	16,8
Запланировано в региональных бюджетах, млрд.руб.	4,8	7,4	7,8
% возмещения	31%	45%	46%

Уровень компенсации субъектами Российской Федерации пригородных пассажирских перевозок	Количество субъектов Российской Федерации	
	в 2012 году	2013 год – ожидаемый уровень за год
Компенсация не требуется	4	6
100 % компенсация	2	7
> 50 % компенсации	21	19
< 50 % компенсации	40	40
Компенсация не предусмотрена	6	1

В результате непринятия субъектами Российской Федерации соответствующих мер по исполнению своих обязательств по компенсации выпадающих доходов и в условиях отсутствия конструктивного диалога пригородные компании вынуждены в судебном порядке взыскивать с регионов субсидии. В арбитражных судах находятся 22 иска десяти ППК к субъектам Российской Федерации на общую сумму в размере 1 934,9 млн. руб., из которых основные требования – 1 915,0 млн. руб., проценты – 18,6 млн. руб.

Отмечается снижение в рассматриваемом периоде конкурентоспособности железнодорожного транспорта в сфере перевозок пассажиров, заметное на фоне существенного роста доли и авиационного транспорта и автобусного сообщения на данном рынке. Об этом свидетельствует уменьшение количества отправленных пассажиров, а также низкие показатели динамики пассажирооборота железнодорожного транспорта в сравнении с авиационным.

	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Изменение показателя 2012г. к 2000г.
Перевозки пассажиров * (млн. человек) – всего	44854	30128	25314	24957	22852	22045	21891	21347	-52,4%
в том числе по видам транспорта общего пользования:									
железнодорожный	1419	1339	1282	1296	1137	947	993	1059	-25,4%
<i>доля в общем объеме%</i>	<i>3,2</i>	<i>4,4</i>	<i>5,1</i>	<i>5,2</i>	<i>5,0</i>	<i>4,3</i>	<i>4,5</i>	<i>5,0</i>	
автобусный	23001	16374	14795	14718	13704	13434	13305	12766	-44,5%
трамвай, троллейбус	16180	8776	5632	5270	4631	4285	4156	3979	-75,4%
метрополитены	4186	3574	3528	3594	3307	3294	3351	3446	-41,6%
морской и внутренний водный	29,1	22,3	22,4	21,4	18,5	17,5	15,3	15,1	-48,1%
воздушный	23	37	47	51	47	59	66	76	увелич. в 3,3 раза
Пассажирооборот (млрд. пассажиро-километров) – всего	496,2	473,3	497,3	512,2	464,2	483,8	502,6	532,5	+7,3%
в том числе по видам транспорта общего пользования:									
железнодорожный	167,1	172,2	174,1	175,9	151,5	138,9	139,8	144,6	-13,5%
<i>доля в общем объеме%</i>	<i>33,7</i>	<i>36,4</i>	<i>35,0</i>	<i>34,3</i>	<i>32,6</i>	<i>28,7</i>	<i>27,8</i>	<i>27,2</i>	
автобусный	173,7	142,3	149,9	152,1	141,5	140,6	138,6	133,3	-23,3%
трамвай, троллейбус	53,2	28,5	18,5	17,2	15,0	13,8	13,3	13,0	-75,6%
метрополитены	46,9	43,4	42,6	43,4	42,7	42,4	43,2	45,1	-3,8%
морской и внутренний водный	1,1	0,99	1,07	0,87	0,86	0,86	0,75	0,64	-41,8%
воздушный	54,0	85,8	111,0	122,6	112,5	147,1	166,8	195,8	увелич. в 3,6 раза

Примечание:

* - данные приведены по юридическим лицам (включая субъекты малого предпринимательства, кроме микропредприятий) и физическим лицам, осуществляющим перевозки пассажиров на коммерческой основе; по морскому и внутреннему водному транспорту – включая данные по организациям всех видов экономической деятельности.

Динамика пассажирооборота железнодорожного транспорта в 2003 – 2012 годах приведена в таблице:

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Пассажирооборот - всего, млрд. пасс-км	157,5	150,9	170,9	177,8	174,1	175,9	151,5	138,9	139,8	144,6
в том числе:										
в дальнем	109,4	114,6	118,9	125	128,1	129,2	113,3	110,9	110,5	113,0

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
следования										
в пригородном сообщении	48,1	36,3	52,0	52,8	46,0	46,7	38,2	28,0	29,3	31,6

В целом транспортная подвижность населения в дальнем следовании сократилась на 15 %. Густота перевозок пассажиров, начиная с 2006 года, имела устойчивую тенденцию к сокращению и снизилась к 2011 году до значения 1635 тыс. пассажиро-километров на 1 км длины путей (для сравнения: 1990 год – 3148, 2000 год – 1941, 2006 год – 2085).

Отмечен рост числа пассажиров, пользующихся поездами повышенной комфортности в период с 2004 по 2008 год - в 3,5 раза на фоне сокращения объема услуг, оказываемых ОАО «РЖД» и его дочерними обществами по регулируемым и относительно недорогим тарифам.

За последние 20 лет произошли существенные перемены в экономике: изменилась география промышленных центров, кооперационные связи промышленных предприятий как внутри России, так и с зарубежными партнерами; увеличилось количество товаров, поставляемых на внешние рынки сбыта, а также поставки сырья и материалов из-за рубежа. При этом адекватных изменений железнодорожной инфраструктуры практически не произошло, лишь незначительно изменились ее пропускные способности на некоторых направлениях перевозок.

3.5. Снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на 1 т-км перевозки грузов железнодорожным транспортом за период структурной реформы оценивается в размере 14 %, что может служить свидетельством достижения соответствующей цели реформы, учитывая, что целевое значение такого снижения в Программе не устанавливалось.

Вместе с тем, произошло увеличение транспортных затрат грузовладельцев за счет снижения производительности вагонов, роста порожних пробегов со снижением доли обратной загрузки вагонов и роста простоев вагонов в ожидании операторскими компаниями - владельцами частного парка грузовых вагонов «выгодного» груза.

Имеют место высокие темпы ежегодного роста тарифов железнодорожного транспорта на грузовые перевозки, сравнимые со средним темпом роста тарифов на перевозки в целом по транспортной отрасли. Темпы роста тарифов на пассажирские перевозки железнодорожным транспортом в период с 2005 по 2011 год превышали темпы роста тарифов иных видов пассажирского транспорта.

Индексы тарифов на услуги транспорта (декабрь к декабрю предыдущего года, %) составили:

	2000	2005	2008	2009	2010	2011	Среднее значение
Грузовой транспорт - всего	151,5	116,6	132,3	97,5	133,1	107,7	123,1
в том числе:							
<i>железнодорожный</i>	<i>169,3</i>	<i>113,3</i>	<i>122,1</i>	<i>110,6</i>	<i>109,4</i>	<i>107,5</i>	<i>122,0</i>
автомобильный	136,6	114,3	118,8	97,5	103,7	110,2	113,5
внутренний водный	119,2	111,0	121,7	107,6	106,7	107,7	112,3
морской	109,3	109,4	106,2	92,3	98,9	109,1	104,2

	2000	2005	2008	2009	2010	2011	Среднее значение
воздушный	112,9	114,1	153,6	86,9	104,2	118,1	115,0
Услуги пассажирского транспорта - всего	134,8	115,8	122,5	106,5	108,7	109,1	116,2
в том числе:							
железнодорожный	139,3	123,3	121,6	113,6	109,2	109,5	119,4
из него:							
поезд дальнего следования (за 2000, 2005 гг. приведены индексы тарифов на проезд в купейном вагоне скорого нефирменного поезда)	125,4	127,0	123,1	113,1	108,6	110,2	117,9
пригородный поезд	135,5	121,1	115,4	116,1	112,7	105,8	117,8
автомобильный	130,9	111,9	123,0	104,8	107,2	109,2	114,5
из него:							
городской муниципальный автобус	134,0	114,8	121,4	109,9	111,6	106,9	116,4
междугородный автобус	127,7	110,9	120,7	106,2	106,6	111,8	114,0
воздушный	122,6	115,0	133,5	97,3	110,4	109,7	114,8

При этом реальный рост ставки ОАО «РЖД» от перевозок существенно отстает от индексации тарифов. Это стало возможным в силу проводимой работы по «точечной настройке» Прейскуранта 10-01, унификации тарифов по видам сообщения, установления во многих случаях исключительных тарифов.

При постоянно растущей нагрузке на клиентов железнодорожного транспорта, по оценке ОАО «РЖД», себестоимость перевозок грузов сократилась в период с 2004 по 2010 год на 22,1 % (в сопоставимых ценах).

При этом рентабельность ОАО «РЖД» по грузовым перевозкам сократилась с 28 % в 2004 году до 5,5 % в 2012 году.

3.6. На российском рынке оперирования подвижным составом присутствует около 2 тыс. предприятий, в том числе группа крупных компаний, контролирующая свыше 60 % рынка оперирования грузовыми вагонами. Коэффициент рыночной концентрации (CR3) в 2012 году составил 45,2 %.

За период 2004 – 2012 годов доля компаний, входящих в холдинг «РЖД», на рынке оперирования грузовыми вагонами по объемам грузооборота сократилась более чем в 3 раза (с 74 % до 20,7 % по итогам 2012 года), а по итогам 1 полугодия 2013 года составила 17,8 %. Доля холдинга «РЖД», измеренная в объемах перевозок, сократилась с 61,7 % в 2006 году до 37,9 % в 2011 году в результате продажи акций ОАО «ПГК» и ЗАО «Русагротранс».

Динамика показателей структуры рынка оперирования подвижным составом отражает перераспределение российского парка грузовых вагонов в пользу частных собственников:

	Количество вагонов, шт., по годам										
	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Приватные вагоны (принадлежащие частным собственникам)	195 417	224 577	255 385	279 387	347 899	465 001	627 654	664 021	894 722	992 505	1 087 719
Инвентарные (принадлежащие ОАО «РЖД»)	621 286	619 581	622 260	625 285	584 635	515 549	375 349	332 941	147 194	96 232	63 824
Всего	816 703	844 158	877 645	904 672	932 534	980 550	1 003 003	996 962	1 041 916	1 088 737	1 151 543

Таким образом, в 2012 году рынок оперирования подвижным составом перестал быть рынком оператора с конкуренцией за вагоны среди грузоотправителей, каким он был до 2011 года, и стал рынком клиента с ростом

реальной конкуренции за грузы между операторами. Индекс Герфиндаля - Гиршмана (справочно: рассчитывается возведением в квадрат процентной доли на рынке каждого участника и суммированием полученных результатов) в 2007 – 2012 годы сократился в 4,9 раза, что свидетельствует о развитии конкурентной среды на рынке оперирования грузовыми вагонами. В настоящее время рынок предоставления подвижного состава под железнодорожные грузовые перевозки является низкоконцентрированным (значение индекса меньше 1000).

Структура рынка железнодорожных пассажирских перевозок в дальнем следовании (по отправлению пассажиров) по итогам 7 месяцев 2013 года характеризуется следующими данными:

	7 месяцев 2013 г	7 месяцев 2012 г	К пред. году	Доля на рынке
Отправлено пассажиров, в дальнем следовании, тыс. пассажиров, в т.ч.:	64 212,69	66 403,13	96,70%	100,00%
ОАО «Федеральная пассажирская компания»	60 694,87	63 287,87	95,90%	94,52%
ОАО АК «Железные дороги Якутии»	49,49	61,43	80,57%	0,08%
ЗАО «Гранд Сервис экспресс»	83,62	81,11	103,10%	0,13%
ООО «Тверской экспресс»	93,25	102,53	90,94%	0,15%
ЗАО «Транс класс сервис»	495,28	543,58	91,12%	0,77%
ОАО «Кузбасс-пригород»	115,24	112,56	102,38%	0,18%
ОАО «ПК Сахалин»	291,09	104,63	278,23%	0,45%
ДОСС - филиал ОАО «РЖД»	2 225,48	1 839,05	121,01%	3,47%

В пригородном сообщении доля дочерних и зависимых обществ ОАО «РЖД» в 2012 году составила 99,4 %, доля частных перевозчиков мала (0,5 %), но имеет тенденцию к росту.

По данным Росстата удельный вес убыточных организаций железнодорожного транспорта увеличился с 27,4 % в 2005 году до 30,4 % в 2011 году.

По вопросу 4. Выполнение мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте.

4.1. В результате оценки выполнения мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте установлено, что отдельные цели, задачи и ожидаемые результаты реформирования, которые были определены Программой, не отвечали критериям измеримости и достижимости (то есть момент их достижения можно было бы четко определить). Так сформулированы, например, следующие цели: «Поэтапное сокращение перекрестного субсидирования», «Создание условий для повышения уровня конкуренции в сфере грузовых и пассажирских перевозок», «Переход к свободному ценообразованию в конкурентных секторах», ожидаемые результаты реформирования «Удовлетворение растущего спроса на услуги железнодорожного транспорта», «Повышение эффективности деятельности железнодорожного транспорта в результате реформирования позволит обеспечить финансирование инвестиционных потребностей отрасли на сумму около 30 - 40 млрд. рублей в год

дополнительно к финансированию, которое возможно привлечь без проведения реформы».

Анализ соответствия мероприятий планов по реализации Программы и установленного Программой содержания этапов реформирования показал, что планы мероприятий не в полном объеме отражают определенные содержанием Программы направления структурной реформы. Так, в плане мероприятий первого (подготовительного) этапа отсутствуют, например, предусмотренные содержанием первого этапа Программы мероприятия по реализации программы обновления производственно-технической базы железнодорожного транспорта, по разработке нормативных правовых актов, позволяющих Комиссии Правительства Российской Федерации по структурной реформе железнодорожного транспорта в полной мере осуществлять контроль над проведением реформы и над сделками с имуществом железнодорожного транспорта; по передаче отдельных малодейственных железнодорожных линий и участков в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и собственность организаций; по формированию условий, обеспечивающих создание и функционирование операторских грузовых компаний.

Цель по формированию единой гармоничной транспортной системы страны не нашла отражения в планах в форме системных мероприятий, направленных на единение различных видов транспорта и их инфраструктур.

Планы мероприятий не в полном объеме отражали определенные Программой цели и направления структурной реформы. По причине отсутствия в планах отдельных стратегических направлений реформы и отсутствия информации о фактической реализации соответствующих позиций в отчетных материалах МПС России, Минтранса России и ОАО «РЖД» затруднялся контроль за их реализацией в ходе реформы.

В процессе реформирования в Программу и планы мероприятий по ее реализации вносились изменения, обусловленные как объективными причинами (изменения макроэкономической ситуации), так и отставанием в выполнении планов по техническим и организационным причинам. При этом допускалась корректировка положений, касающихся текущего этапа реформирования, либо этапа, завершено на момент внесения таких изменений. Так, постановлениями Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. № 811 и от 22 июля 2009 г. № 600 внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384 в части изменения формулировок содержания и цели второго этапа реформирования, в пределах и за пределами периода его реализации в 2003 – 2005 годах.

4.2. Из 70 мероприятий, предусмотренных планами, более половины выполнены с нарушением срока, в том числе после завершения соответствующего этапа, с опозданием на 2-3 года. Невыполненные

мероприятия включались в план мероприятий следующего этапа, ряд мероприятий не выполнен полностью.

К концу первого этапа не был создан механизм поддержки убыточных видов деятельности, в первую очередь, пассажирских перевозок, не приняты основополагающие нормативные правовые акты, позволяющие обеспечить приватизацию имущественных комплексов организаций федерального железнодорожного транспорта путем создания ОАО «РЖД», не завершена инвентаризация указанных комплексов.

В федеральную целевую программу «Содействие занятости населения Российской Федерации на 2002 – 2005 годы» не было осуществлено запланированное включение в установленном порядке отраслевой подпрограммы. В целях создания социально-экономических условий для производительного труда, повышения жизненного уровня и социальной защищенности работников отрасли, определения для них социально-экономических и правовых гарантий в условиях структурной реформы железнодорожного транспорта 3 июля 2001 года постановлением расширенного заседания коллегии Министерства путей сообщения Российской Федерации № 7 одобрена Отраслевая целевая программа содействия занятости высвобождаемых работников железнодорожного транспорта на 2001 - 2005 годы.

По итогам реализации второго этапа окончательно не определена целесообразность создания специализированных перевозчиков грузов (транзитных, интермодальных, рефрижераторных). Не осуществлена подготовка предложений по формированию условий для увеличения количества компаний, находящихся в конкурентных отношениях, имеющих статус перевозчика и осуществляющих перевозки грузов на условиях публичного договора, позволяющих, в том числе регламентировать: взаимодействие владельца инфраструктуры и перевозчика, допуск на инфраструктуру общего пользования подвижного состава перевозчиков; услуги по предоставлению локомотивной тяги ОАО «РЖД».

Тарифы на услуги инфраструктуры железнодорожного транспорта разработаны не были.

При том, что в некоторых сегментах рынка услуг железнодорожного транспорта была достигнута развитая конкуренция (оперирование грузовыми вагонами), не было обеспечено дерегулирование тарифов в конкурентных сегментах рынка.

На третьем этапе реформирования не завершено совершенствование нормативной правовой базы по обеспечению доступа всех заинтересованных пользователей к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Уровень эффективности железнодорожного транспорта, ассортимент и качество услуг, предоставляемых пользователям, не в полной мере отвечает требованиям складывающейся экономической ситуации.

Высокая степень износа основных фондов отрасли создает риски потери технологической устойчивости железнодорожного транспорта и формирует значительную потребность в инвестициях.

4.3. Определенные Программой основные проблемы железнодорожного транспорта в России и тенденции его развития, обусловившие необходимость его реформирования, корреспондируют с исходными положениями стратегических и программных документов, касающихся развития транспортной отрасли в целом и железнодорожного транспорта, таких как Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года.

Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р, и Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, включают в себя реализацию Программы и Целевой модели, предусматривая развитие железнодорожного транспорта на период до 2030 года в два этапа:

первый этап (до 2015 года) - завершение модернизации транспортной системы методами целевого инвестирования и устранение «узких мест», коренная модернизация существующих объектов инфраструктуры, обеспечение перевозок подвижным составом с исключением парков с истекшим сроком службы, разработку новых технических требований к технике и технологии, начало проектно-изыскательских работ и строительство новых железнодорожных линий, а также строительство первоочередных железнодорожных линий;

второй этап (2016 - 2030 годы) - интенсивное инновационное развитие транспортной системы России, динамичное расширение железнодорожной сети, выход на мировой уровень технологического и технического развития железнодорожного транспорта и повышение глобальной конкурентоспособности российского железнодорожного транспорта.

Вместе с тем, приоритетной целью подпрограммы «Магистральный железнодорожный транспорт» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2600-р, является повышение ценовой доступности железнодорожных пассажирских перевозок для населения, обеспечение потребности в перевозках пассажиров на социально значимых маршрутах и развитию железнодорожных линий, что должно способствовать повышению пространственной и ценовой доступности услуг транспорта для населения, в первую очередь в регионах «транспортной дискриминации» - Дальний Восток, Калининградская область, а также для малообеспеченных слоев населения. При этом структурная реформа

железнодорожного транспорта после завершения установленных Программой сроков, фактически не получила развития в указанном направлении.

По вопросу 5. Анализ результатов разделения функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте.

Проведенный анализ результатов разделения функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте показал, что до реформы управление перевозочным процессом на федеральном железнодорожном транспорте производилось централизованно и относилось к исключительной компетенции МПС России, на которое было возложено проведение государственной политики в сфере железнодорожного транспорта, а также регулирование в соответствии с законодательством Российской Федерации хозяйственной деятельности железных дорог.

МПС России осуществляло функции в области перевозочного процесса, безопасности движения, экономики и финансов, технической политики, внешнеэкономической деятельности, кадров, труда и социальных вопросов, управления и распоряжения федеральной собственностью и в других областях своей деятельности.

В результате разделения функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте государственное регулирование осуществлялось Минтранс России, отвечающим за государственную политику, Федеральной службой по тарифам, которая занимается установлением тарифов, Федеральной антимонопольной службой в части соблюдения антимонопольного законодательства. Функции хозяйственного управления на железнодорожном транспорте полностью перешли к единому хозяйствующему субъекту – ОАО «РЖД».

В результате реформирования образовалась следующая структура железнодорожного транспорта:

ОАО «РЖД» - владелец инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и единый общесетевой грузовой перевозчик;

грузовые компании-операторы, владеющие вагонами и оказывающие услуги по предоставлению вагонов грузоотправителям под перевозки грузов (рынок грузовых компаний-операторов в России развит, на нем присутствуют более 1 700 компаний-операторов);

компании-перевозчики, осуществляющие дальние пассажирские перевозки (ОАО «Федеральная пассажирская компания» (ОАО «ФПК»), ОАО «Гранд Экспресс», ЗАО «ТрансКлассСервис», ОАО «Пассажирская компания «Сахалин», ООО «Тверской экспресс», др.);

компании-перевозчики, специализирующиеся на пригородных пассажирских перевозках (на сети железных дорог функционирует 29 таких компаний).

Кроме того, на железнодорожном транспорте осуществлялась «корпоратизация» непрофильных сфер деятельности путем создания дочерних обществ.

В результате реализации структурной реформы произошло полное разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте, а также выделение большинства конкурентных и потенциально конкурентных видов деятельности из сферы деятельности единого хозяйственного субъекта ОАО «РЖД».

По вопросу 6. Анализ механизма государственного регулирования на железнодорожном транспорте, стимулирующего развитие конкуренции в области грузовых и пассажирских перевозок.

6.1. В рамках Программы структурной реформы для выведения из сферы деятельности ОАО «РЖД» потенциально-конкурентных и конкурентных видов деятельности создавались ДЗО ОАО «РЖД», в которые выводился имущественный комплекс ОАО «РЖД».

С 2004 года ОАО «РЖД» в рамках реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте создано 85 ДЗО в различных сферах деятельности, таких как пассажирские перевозки в дальнем и пригородном сообщении, оперирование и ремонт подвижного состава, промышленное производство, логистика, научная, проектная и строительная деятельность, торговое обслуживание и общественное питание, санаторно-курортные услуги. Остальные ДЗО были учреждены до 2004 года во время работы МПС России, и их акции (доли) были внесены в уставный капитал ОАО «РЖД» при его создании.

В соответствии с Программой производится продажа акций ДЗО на основании решений, принимаемых советом директоров ОАО «РЖД». Основными принципами при определении размера доли, способа и срока продажи акций дочерних обществ ДЗО ОАО «РЖД» являются: максимизация дохода ОАО «РЖД», минимизация риска необратимых последствий для основного бизнеса холдинга «РЖД» и развитие конкурентной среды в железнодорожной отрасли.

Учитывая высокий уровень социальной ответственности ОАО «РЖД» и необходимость обеспечения безопасности железнодорожных перевозок, система управления ДЗО, несмотря на их юридическую самостоятельность, позволяет сохранить технологические и производственные связи. Базовой целью системы корпоративного управления ДЗО является сохранение активов, переданных в уставный капитал создаваемых компаний, целевое развитие их производственных мощностей с учетом стратегии развития холдинга «РЖД» и рост стоимости бизнеса.

Долгосрочные финансовые вложения ОАО «РЖД» в основном состоят из вкладов в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ.

Сумма вкладов в уставные капиталы ДЗО составляет на 31 декабря 2009 года – 20,7 % величины уставного капитала ОАО «РЖД», аналогично на

31 декабря 2010 года – 24,6 %, на 31 декабря 2011 года – 20,9 %, на 31 декабря 2012 года – 21,0 %.

Получены дивиденды за 2009 год в размере 2 078,7 млн. рублей, или 0,5 % объема инвестиций по состоянию на 31 декабря 2010 года, за 2010 год – 21 346,6 млн. рублей или 5,7 % объема инвестиций по состоянию на 31 декабря 2011 года, за 2011 год – 9 826 млн. рублей или 2,6 % объема инвестиций по состоянию на 31 декабря 2012 года.

Более высокий объем дивидендов по итогам 2010 года объясняется тем, что 92 % суммы начисленных дивидендов (10 864,8 млн. рублей) – это дивиденды от ОАО «ПГК», 75 % акций которой проданы в 3 квартале 2011 года. Финансовые вложения ОАО «РЖД» в ОАО «ПГК» составляли 85 652,4 млн. рублей.

Создаются компании, по итогам деятельности которых, ОАО «РЖД» образовало резерв под обесценение финансовых вложений, так как имеет место устойчивое снижение стоимости финансовых вложений ниже величины экономической выгоды, которую планировалось получить (отсутствие поступлений в виде дивидендов продолжительное время).

На начало 2010 года сумма резерва под обесценение финансовых вложений составила 1 197,2 млн. рублей, на конец 2010 года – 10 158 млн. рублей, на конец 2011 года – 11 821 млн. рублей, на конец 2012 года – 12 379 млн. рублей. В список организаций, под которые создан резерв под обесценение финансовых вложений, включены дочерние общества ОАО «Первая нерудная компания», ОАО «Арена-2000», ОАО «Рефсервис», ЗАО Футбольный клуб «Локомотив», ОАО «РейлТрансСервис» и другие.

6.2. Решение о создании ОАО «ФПК» принято Советом директоров ОАО «РЖД» 25 ноября 2009 года. Учредителями ОАО «ФПК» являются ОАО «РЖД» и АНО «Центр организационного обеспечения структурной реформы на железнодорожном транспорте».

В соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» Федеральная служба по тарифам приказом от 27 мая 2010 г. № 190-т включила ОАО «ФПК» в реестр субъектов естественных монополий на транспорте и ввела в отношении него государственное регулирование и контроль.

Дочернее общество создано на базе имущества ОАО «РЖД», необходимого для осуществления целевых видов деятельности в сфере перевозки пассажиров в дальнем следовании, в состав имущества ОАО «ФПК» вошло 94,1 тыс. объектов основных средств, стоимостью 136 360,8 млн. рублей.

С 1 января 2010 года ОАО «ФПК» начало хозяйственную деятельность в качестве агента по продаже проездных документов, а с 1 апреля 2010 года осуществляет перевозочную деятельность.

Основными видами деятельности ОАО «ФПК» являются: перевозка пассажиров во внутригосударственном сообщении в регулируемом (плацкартные и общие вагоны) и дерегулируемом сегментах; перевозка

пассажиры в международном сообщении; перевозка багажа и грузобагажа; оказание дополнительных сервисных услуг в поездах; ремонт и обслуживание подвижного состава.

Эффективность работы этой компании могла быть обеспечена только при условии, что государство будет компенсировать выпадающие доходы от регулируемых социальных тарифов.

Получение этих компенсаций из федерального бюджета с каждым годом становится все труднее, деньги приходят со значительным опозданием, что снижает рентабельность не только ОАО «ФПК», но и его материнской компании ОАО «РЖД». Основная масса задолженности – это плата за аренду локомотивной тяги и другие услуги инфраструктуры, оплату которых ОАО «ФПК» не производит своевременно и в полном объеме.

Основной перевозчик в дальнем следовании (ОАО «ФПК») постоянно сталкивается с недостатком субсидий, подчеркивая возрастание риска отмены невыгодных малоприбыльных маршрутов и сокращения объемов перевозок в плацкарте, а немногочисленные частные перевозчики акцентируют внимание на дороговизне подвижного состава.

Структурные реформы на железнодорожном транспорте в части пассажирского сообщения, как планировалось, должны были привести к росту количества частных перевозчиков в пассажирском сообщении, возникновению конкуренции между ними, обновлению подвижного состава и росту объемов перевозок.

За годы структурных реформ поставленные цели в части пассажирского сообщения не достигнуты. За это время в Российской Федерации появилось всего четыре частных компании, которые сделали ставку на пассажирское движение в дальнем сообщении.

Частные компании смогли реализовать лишь бизнес-проекты в сфере перевозок в вагонах повышенной комфортности, рассчитывая на принятие федерального закона о пассажирском железнодорожном сообщении, который позволит им претендовать на выполнение государственного заказа на равных правах с ОАО «ФПК». Подготовленный проект этого закона продолжительное время находится в стадии согласования между заинтересованными ведомствами.

Выход на рынок высокоскоростного электропоезда «Сапсан» на маршруте г. Москва – г. С.-Петербург практически вытеснил остальных перевозчиков с указанного направления, а авиакомпании, ранее получавшие основную прибыль на внутренних перевозках со значительного пассажиропотока между двумя крупнейшими мегаполисами, были вынуждены снизить свои тарифы до уровня цены билета на «Сапсан».

Таким образом, обострившаяся конкуренция на этой линии привела к снижению доходности перевозчиков и увеличению сроков окупаемости приобретенного подвижного состава.

Для деловых поездок между г. Москвой и г. С.-Петербургом запущен первый регулярный VIP-поезд, оператором которого стала транспортная компания «Гранд Сервис Экспресс», в котором проезд одного человека в двухместном купе класса «люкс» обойдется около 7 тыс. рублей, в мягком вагоне пассажиру предлагается возможность выкупить купе полностью от 26 до 30 тыс. рублей в зависимости от класса обслуживания (13-15 тыс. рублей за человека). Стоимость билетов в фирменных скорых поездах ОАО «ФПК» сопоставима с ценой частных перевозчиков (созданных без государственного участия): от 5,5 тыс. рублей за место в купе «люкс» и до 23 тыс. рублей за проезд в мягком вагоне.

На рынке также представлена компания «ТрансКлассСервис», которая сделала ставку на межрегиональные перевозки повышенной комфортности. В настоящее время в распоряжении компании «ТрансКлассСервис» десятки вагонов купе, СВ и премиального класса. Фирменные вагоны компании «ТрансКлассСервис», следующие в составе поездных формирований ОАО «ФПК», обслуживают более 15 направлений между крупнейшими городами России. Цены на билеты компании «ТрансКлассСервис» также сопоставимы со стоимостью поездки в любом поезде повышенной комфортности ОАО «ФПК».

Одна из главных проблем существующего рынка, по мнению частных перевозчиков, это – высокая стоимость подвижного состава: вагон повышенной комфортности стоит порядка 40-50 млн. рублей.

Возможность сокращения объема субсидий является риском не только для ОАО «ФПК», но и для частных перевозчиков, поскольку они не имеют средств для приобретения и содержания собственных локомотивов. Если количество маршрутов ОАО «ФПК» будет сокращаться, это окажет негативное влияние на бизнес частных перевозчиков в пассажирском сообщении, потому что приведет к сокращению возможности подцепить свой вагон повышенной комфортности к регулярному поезду. В настоящее время на рынке железнодорожным перевозчикам приходится больше конкурировать за пассажиров с авиакомпаниями, чем между собой.

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

Таким образом, добросовестная конкуренция перевозчиков на железных дорогах возможна лишь в условиях нескольких альтернативных железнодорожных нитей, на каждой из которых работает только один перевозчик. Тогда только проявятся свойственные честной конкурентной борьбе снижение тарифов и улучшение качества сервиса, при этом общую стратегию и управление все равно должно взять на себя государство.

6.3. Одной из основных задач, поставленных в Программе, является развитие конкурентного сектора в сфере оперирования грузовыми вагонами.

Согласно Программе развитие конкурентного сектора на рынке железнодорожных грузоперевозок должно осуществляться путем создания

грузовых компаний-операторов, владеющих собственным подвижным составом с переходом к свободному ценообразованию в конкурентных секторах.

Введенный в 2003 году новый Прейскурант № 10-01, в котором была выделена вагонная составляющая тарифа, дал стимул к развитию частной операторской деятельности. Так появились собственники вагонов, которые развивали свой бизнес путем предоставления вагонов под перевозку грузов – так называемые «операторы грузовых вагонов». Это позволило снизить нагрузку на ОАО «РЖД» по инвестированию в подвижной состав. Таким образом, фактически была признана возможность развития конкуренции в сфере оперирования.

В целях развития конкуренции в период 2004 - 2010 годов операторский бизнес был постепенно выделен из состава ОАО «РЖД». Были созданы дочерние общества ОАО «РЖД»: специализированные компании-операторы ОАО «Трансконтейнер», ОАО «Рефсервис», ЗАО «Русская Тройка», ОАО «РейлТрансАвто», а также общесетевые универсальные компании-операторы ОАО «ПГК» и ОАО «Вторая грузовая компания» (далее – «ВГК» (в настоящее время ОАО «ФГК»). Кроме того, отчуждение вагонов из ОАО «РЖД» осуществлялось путем продажи на аукционах 50 тыс. полувагонов с истекшими сроками службы для их восстановления путем капитального ремонта за счет средств покупателей, а также 23 тыс. зерновозов.

В сентябре 2011 года завершено формирование уставного капитала ОАО «ВГК», которому передано 180,1 тыс. вагонов (включая вагоны, находящиеся в лизинге). С окончанием передачи вагонов в ОАО «ВГК» инвентарный парк практически упразднен, и грузовые перевозки полностью обеспечиваются частными вагонами. В настоящее время более 80 % грузооборота обеспечивается с привлечением грузовых вагонов, не принадлежащих холдингу «РЖД».

С целью ликвидации доминирующего положения холдинга «РЖД» на рынке оперирования полувагонами и развития конкуренции в операторском сегменте рынка 28 октября 2011 года состоялась продажа контрольного пакета акций (75 % минус 2 акции) ОАО «ПГК», а в 2012 году завершилась сделка по продаже 25 % + 1 акция ОАО «ПГК».

Таким образом, был сформирован конкурентный сегмент рынка на железнодорожном транспорте – так называемый рынок услуг операторов – услуг по предоставлению грузовых вагонов для железнодорожных перевозок грузов. Вместе с тем, не была нормативно урегулирована деятельность операторов железнодорожного подвижного состава, контейнеров.

За период с 2003 по 2010 годы общий парк вагонов вырос более чем на 23 %.

При дефиците вагонов у ОАО «РЖД» было принято решение, что грузовладельцы могут приобретать свои вагоны. Стали возникать операторские компании, в бизнес пришли банки и лизинговые компании, не менее 60 % вагонов находятся в собственности банков. Из перевозочного тарифа выделили

вагонную составляющую таким образом, что бизнес по приобретению вагонов стал выгодным, что привело к неконтролируемому росту цен на вагоны.

Российский парк грузовых вагонов по состоянию на конец 2010 года составлял 997 тыс. единиц, из них:

332,9 тыс. или 33,4 % - в собственности ОАО «РЖД»;

237,9 тыс. или 23,9% - в собственности дочерних и зависимых обществ ОАО «РЖД»;

426 тыс. или 42,7 % - в собственности других владельцев.

С начала 2011 года до настоящего времени общий парк вагонов российской принадлежности вырос еще на 14,8 % и сейчас составляет более 1 145 тыс. вагонов, в том числе:

65 тыс. вагонов или 5,6 % - в собственности ОАО «РЖД»;

202 тыс. вагонов или 17,6 % - парк дочерних обществ ОАО «РЖД» (в том числе парк ОАО «ФГК» 169,4 тыс. вагонов);

877 тыс. или 76,6 % - парк независимых частных собственников.

Доля холдинга «РЖД» в объемах перевозок сократилась с 61,7 % в 2006 году до 37,9 % в 2011 году, а после продажи акций ОАО «ПГК» и ЗАО «Русагротранс» по итогам 9 месяцев 2012 года доля холдинга «РЖД» снижена до 19,5 %.

Доля холдинга «РЖД» в объеме грузооборота сокращена с 67,3 % в 2006 году до 42,9 % в 2011 году, по итогам 9 месяцев 2012 года – до 20,7 %.

После продажи ОАО «ПГК» и ЗАО «Русагротранс» доля холдинга «РЖД» остается доминирующей (выше 35 %) только по минерально-строительным грузам (39,5 %).

6.4. На железной дороге сохраняется дефицит инфраструктуры. Когда МПС России управляло своим парком, грузовладельцу отправляли ближайший порожний вагон. Сейчас ситуация такова, что надо отправить не любой вагон, а вагон именно того оператора, с которым грузовладелец заключил договор, причем, возможно, через всю страну. Огромное количество порожних вагонов зачастую движутся навстречу друг другу. Существуют большие пробеги порожних вагонов, а значит, увеличиваются расходы, вне зависимости, провезли вагон порожний или груженный, есть расходы на инфраструктуру и локомотивную тягу, связанные с перемещением вагонов.

Важным моментом является доля государственных затрат в содержании инфраструктуры. Так, отделив перевозку от инфраструктуры, фактически доходы отделяются от расходов, то есть перевозчик собирает доходы, а ОАО «РЖД» содержит инфраструктуру, которая малоприбыльна. Тариф должен быть таким, чтобы перевозчики могли осуществлять свой бизнес. При сложившейся ситуации возникает необходимость субсидирования железнодорожной инфраструктуры.

Предоставление операторами подвижного состава грузовых вагонов под перевозку грузов осуществляется на условиях договорных цен и не регулируется государством. Таким образом, в рамках сформированной модели

ОАО «РЖД», не имея вагонов, продолжает оказывать на публичной основе услуги по перевозке грузов и управлять технологически единым перевозочным процессом, из которого изъят один из его неотъемлемых компонентов – предоставление железнодорожного вагона.

В результате в 2011 году после ликвидации инвентарного парка на рынке сложилась ситуация, при которой операторы грузовых вагонов имели возможность отказывать грузоотправителям в предоставлении вагонов или назначать завышенные цены на свои услуги. Практика показала отсутствие заинтересованности операторов в предоставлении грузоотправителям принадлежащих им вагонов под перевозки низкостоймых грузов и мелких партий грузов с непривлекательной логистикой доставки, что в результате обусловило возникновение напряженной обстановки на сети железных дорог во второй половине 2011 года и многочисленные жалобы грузоотправителей.

В результате к 2010 году произошел существенный рост ставок аренды подвижного состава: по полувагонам (+ 45,9 %), нефтебензиновым цистернам (+ 24,6 %), крытым вагонам (+ 24,2 %). Среднее значение ставок аренды подвижного состава по полувагонам в 2011 году составило 1 350 рублей в сутки за вагон, по цистернам – 1 194 рублей в сутки за вагон и по крытым вагонам – 1 156 рублей в сутки за вагон. По сравнению с 2008 годом ставки аренды подвижного состава в 2011 году увеличились по полувагонам на 23,1 %, а по крытым вагонам на 32,7 %.

За последние годы индексация регулируемых тарифов ОАО «РЖД» соответствовала инфляции, в то время как вагонная составляющая (в связи с отсутствием государственного тарифного регулирования операторской деятельности) росла темпами почти в 2 раза быстрее – в среднем по 19 % в год. В результате, доля вагонной составляющей в стоимости перевозки увеличилась с 15 % в 2003 году до 23 % в 2011 году.

Одной из первоочередных мер, стабилизирующих сложившуюся ситуацию на рынке услуг предоставления грузовых вагонов, стало формирование в 2012 году под управлением ОАО «РЖД» привлеченного парка полувагонов размером более 100 тыс. вагонов, предоставление которых осуществляется на основе публичных договоров, а управление – на условиях обезличенного парка вагонов.

В 2012 году спрос на новые полувагоны, вагоны-цистерны и крытые вагоны на российском рынке полностью удовлетворялся. В целом, он заметно ниже рыночного предложения, что непосредственно отражалось на динамике производства и ценах на эти виды железнодорожного подвижного состава.

В результате, темпы роста отпускных цен крупнейших российских производителей грузовых вагонов с начала текущего года существенно замедлились, а по отдельным производителям и родам вагонов снизились. Например, отпускные цены на цистерны для перевозки светлых нефтепродуктов производства ОАО «Рузхиммаш» в январе-октябре 2012 года снизились на 6,3 % (к декабрю 2011 года).

Отпускные цены на новые полувагоны производства ЗАО «Промтрактор-Вагон» снизились в диапазоне от 2,3 % до 6 % (в зависимости от модели вагона).

Отпускные цены на новые крытые вагоны производства ОАО «Алтайвагон» в январе-октябре 2012 года, напротив, выросли на 5,8 % к декабрю 2011 года против 17,4 % в аналогичном периоде прошлого года (к декабрю 2010 года).

В целом ставки аренды подвижного состава в 2012 году снижались относительно уровня 2011 года.

Таким образом, создание парка под управлением перевозчика оказало стабилизирующую роль для рынка железнодорожных перевозок.

6.5. Определяющим фактором, оказывающим наибольшее воздействие на работу железнодорожного транспорта и ОАО «РЖД» в последние годы, являются изменения, связанные с формированием новой модели рынка грузовых перевозок, предусматривающей переход к обеспечению перевозок грузов полностью частным парком грузовых вагонов.

Создание конкурентного, нерегулируемого рынка услуг операторов подвижного состава привело к активизации данного бизнеса путем приобретения грузовых вагонов. С 2007 года парк грузовых вагонов увеличился более чем на 200 тыс. единиц или на 23 %. При этом грузооборот по итогам 2012 года (без учета пробега порожних частных вагонов) увеличился к уровню 2007 года только на 6 %. Таким образом, темпы роста вагонного парка более чем в 3 раза превышают темпы роста перевозочной работы.

При этом динамично меняется технология перевозочного процесса, и связано это как с общим ростом количества вагонов, так и с тем, что частные вагоны работают на совершенно иных принципах, чем инвентарные. Эти изменения коснулись всех сфер перевозочного процесса: непосредственно организации движения, работы сортировочных станций, вопросов использования инфраструктуры и локомотивного парка.

В работе сети железных дорог наблюдается дисбаланс, вызванный отсутствием в полном объеме правил, регулирующих процесс организации управления вагонным парком. В результате этого операторы подвижного состава определяют маршруты движения своих вагонов и станции назначения исходя лишь из коммерческой выгоды, не принимая во внимание возможности инфраструктуры и перерабатывающие способности станций, что оказывает негативное влияние на весь перевозочный процесс.

В связи с этим наблюдается дополнительный рост износа путевого хозяйства и локомотивного парка, снижение (а на ряде направлений полное отсутствие) резервов пропускных способностей инфраструктуры, повышение непроизводительной нагрузки на магистральную инфраструктуру из-за неупорядоченной работы частных парков грузовых вагонов, ослабление позиций железнодорожного транспорта в межвидовой конкуренции. Для всех полигонов сети и практически для всех междорожных стыков характерны

значительные встречные порожние вагонопотоки, что вынуждает ОАО «РЖД» для освоения прежнего объема перевозок идти на привлечение большего размера вагонного парка.

По результатам моделирования ОАО «НИИАС», ОАО «ИЭРТ» и МИИТ определены технологические потери, вызванные наличием излишнего вагонного парка:

время оборота вагона увеличилось на 2,7 суток;
участковая скорость снижена на 5,2 километра в час;
скорость доставки грузов и порожних вагонов снижена на 65 км в сутки;
доля отправок, прибывших с нарушением сроков доставки, увеличилась на 17 процентных пунктов;

дополнительные ежедневные задержки поездов на подходах к станциям составили 12,8 тыс. поездо-часов, что увеличивает потребность в поездных локомотивах на 600 единиц, в локомотивных бригадах – более чем на 2 тыс.;

дополнительные расходы электроэнергии на разгоны грузовых поездов после неграфиковых остановок составляют 2,5 миллиарда кВт-ч;

снижение коэффициента сдвоенных операций с 1,30 до 1,04 требует дополнительного подвода к станциям погрузки 12,7 тыс. порожних вагонов, не менее 2 раз перерабатываемых в пути следования, что увеличивает потребность в маневровых локомотивах на 300 единиц в сутки;

протяженность «узких» мест на инфраструктуре общего пользования увеличена на 1500 км, что приводит к неосвоению предъявляемых объемов перевозок на ряде направлений на уровне 4,8 тыс. вагонов среднесуточной погрузки.

Кроме того, с 2007 года по 2012 год производительность подвижного состава снизилась с 2,2 млн. ткм на вагон до 1,9 млн. ткм на вагон (на 11 %), а по полувагонам – с 3,4 млн. ткм до 2,3 млн. ткм (на 32 %).

Экономические потери ОАО «РЖД», связанные с наличием избыточного вагонного парка, оцениваются следующим образом:

потери от снижения качественных и количественных показателей эксплуатационной работы и содержания дополнительных тяговых ресурсов составляют 12,1 млрд. рублей в год;

недополученная выручка из-за неосвоения предъявляемых объемов перевозок составляет от 8 до 14 млрд. рублей в год;

штрафы и пени, выплаченные ОАО «РЖД» за просрочку в доставке грузов и порожних вагонов, превышают 1,8 млрд. рублей в год.

Кроме того, была проведена оценка косвенных экономических потерь операторов и собственников подвижного состава, связанных с содержанием и обслуживанием дополнительного парка грузовых вагонов. Они составили около 30 млрд. рублей в год, без учета инвестиций в приобретение новых вагонов.

Эти потери компенсируются компаниями-операторами за счет увеличения тарифов, что обеспечивает рост транспортной составляющей в цене продукции и снижает конкурентоспособность железнодорожных грузовых

перевозок по сравнению с другими видами транспорта. Так, доля вагонной составляющей в стоимости перевозки увеличилась с 15 % в 2003 году до 23 % в 2011 году.

Таким образом, наличие избыточного вагонного парка на сети железных дорог наносит макроэкономические потери в виде неполного освоения объемов перевозок; ухудшения качества обслуживания грузоотправителей, выражающееся в виде снижения скорости и соблюдения сроков доставки грузов; повышения затрат на перемещение вагонных парков, что выражается в завышенных затратах ОАО «РЖД» как перевозчика и владельца инфраструктуры, так и затратах операторов подвижного состава.

Это приводит к увеличению ценовой нагрузки на грузоотправителя при общем снижении качества предоставляемых услуг, снижению конкурентоспособности железнодорожного транспорта и росту потребности в развитии инфраструктуры.

В ряде случаев наблюдается, что пути общего пользования фактически превращаются в бесплатные парковочные места, на которых порожний вагон может находиться неопределенное время в ожидании наиболее выгодного груза. Занятие инфраструктуры вагонами, не участвующими в перевозочном процессе, способствует созданию искусственного дефицита провозных мощностей, появлению «узких мест».

Для эффективного функционирования железнодорожного транспорта необходимо завершить формирование общесетевых ограничений, которые операторское сообщество обязано соблюдать при организации перевозок, и подготовить соответствующие нормативные правовые акты, которые будут регулировать нахождение вагонов на железнодорожных путях общего пользования и способствовать снижению неэффективных перемещений вагонов.

6.6. Согласно Целевой модели, ОАО «РЖД» как перевозчик не владеет парком грузовых вагонов, а по регулируемым тарифам в качестве перевозчика оказывает услуги грузоотправителям по перевозке грузов в вагонах третьих лиц и операторам при перевозке порожнего подвижного состава.

В 2011 году инвентарный парк был практически упразднен, и грузовые перевозки полностью обеспечиваются приватными вагонами.

Первые месяцы использования данной модели осенью 2011 года показали несбалансированность установленных нормативными правовыми актами прав и обязанностей участников рынка железнодорожных перевозок. Нормативное регулирование операторской деятельности осуществлено не было, а за перевозчиком была сохранена обязанность на публичной основе оказывать услугу по перевозке грузов, исполнение которой без вагонов невозможно. При этом, операторы подвижного состава не были наделены никакими обязанностями в части обеспечения грузоотправителей вагонами.

Как выход из сложившейся напряженной ситуации, возникшей на сети железных дорог во второй половине 2011 года, Минтранс России и

ОАО «РЖД» был предложен ряд мер, включая меры по консолидации части парка универсальных грузовых вагонов под управлением ОАО «РЖД».

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 1051 железнодорожного подвижного состава для перевозок грузов и об установлении особого порядка ценообразования на перевозки грузов в указанном подвижном составе» ОАО «РЖД» 26 января 2012 года был заключен договор на привлечение на 2012 год в аренду около 106 тыс. полувагонов ОАО «ВГК».

В настоящее время общий парк привлеченных полувагонов (далее – парк ВСП) составляет около 104 тыс. единиц или 20% от общего парка полувагонов различных форм собственности. С момента формирования парк ВСП снижен на 3,6 тыс. вагонов или 3,35%.

Правовой статус парка ВСП аналогичен правовому статусу парка перевозчика (общий парк), но с учетом особенностей тарифного регулирования, установленных приказом ФСТ России от 27 декабря 2011 г. № 444–Т/4.

Парк ВСП является востребованным в основном на низкодоходных и социально-значимых перевозках в адрес предприятий жилищно-коммунального хозяйства, электроэнергетики, Минобороны России, то есть непривлекательных для других собственников грузовых вагонов сегментах перевозок. Доля указанных перевозок составляет около 60 %. Лидирующее место в перевозках привлеченным парком занимает каменный уголь – 37,3 %, строительные грузы занимают второе место по объему – 33,4 %. Доля грузов 3-го тарифного класса в вагонах привлеченного парка составляет только 5,6 %, в то время как в перевозках вагонами независимых операторов – 18 %.

Благодаря предоставлению парка вагонов на основе публичных договоров была решена проблема дефицита подвижного состава на рынке. При этом произошло значительное улучшение в обеспечении перевозок грузов мелких и средних грузоотправителей в одиночных вагонах и небольшими группами вагонов (то есть в сегменте отправок, не имеющих устойчивых логистических схем).

Универсальные свойства полувагонов привлеченного парка позитивно повлияли на перевозочный процесс, что позволило увеличить их использование под сдвоенные грузовые операции и сократить порожний пробег вагонов.

Одним из существенных стабилизирующих функций парка ВСП является сдерживание роста ставок операторских компаний.

Однако из-за непривлекательной структуры грузов, заявляемых к перевозке в парке ВСП (значительная доля повагонных отправок и грузов 1 класса), и невозможности гибкого изменения вагонной составляющей использование парка ВСП в 2012 году оказалось убыточно для ОАО «РЖД». В связи с этим ФСТ России одобрено решение о предоставлении ОАО «РЖД» права самостоятельно применять корректирующие коэффициенты дифференцированно в зависимости от рода груза, условий и дальности перевозки, доходности вагонного парка и других ценообразующих факторов

(приказ ФСТ России от 13 сентября 2012 г. № 215-т/2 «О внесении изменений в Порядок расчета тарифов на перевозки грузов в привлеченных вагонах и правил их применения, утвержденный приказом ФСТ России от 27 декабря 2011 г. № 444-т/4»).

Применение корректирующих коэффициентов к ставкам платы за использование привлеченных вагонов позволяет устранить неконкурентоспособность перевозки в привлеченных вагонах по сравнению с ценовыми условиями рынка предоставления собственного подвижного состава.

Рядом представителей операторского сообщества высказывается жесткая критика условий функционирования парка ВСП и предложения по его ликвидации с целью создания равных технологических условий функционирования вагонных парков. Однако следует отметить, что имея технологические преимущества – в силу управления на принципах обезличенного вагонного парка, парк ВСП имеет существенные правовые ограничения по сравнению с частными парками вагонов, поскольку предоставляется на условиях публичности и по регулируемым тарифам. Данные особенности парка ВСП являются преимуществом для грузоотправителей, но с другой стороны приводят к негативному влиянию на финансово-экономические показатели работы с привлеченным парком для ОАО «РЖД».

Рассмотрение вопроса об отказе от использования парка ВСП без серьезных последствий для организации перевозок грузов железнодорожным транспортом, возможно лишь после внедрения Единого сетевого технологического процесса, комплексного совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности операторов и создания правовых и экономических предпосылок для гарантированного удовлетворения потребностей мелких и средних грузоотправителей, а также воинских и специальных перевозок в грузовых вагонах по приемлемой цене.

Для ОАО «РЖД» как субъекта естественной монополии на железнодорожном транспорте тарифы на перевозки (кроме транзитных) устанавливаются ФСТ России и публикуются в Прейскуранте № 10-01.

Тарифы Прейскуранта № 10-01 применяются на всех участках инфраструктуры ОАО «РЖД» и являются единственными и обязательными для всех пользователей услугами железнодорожного транспорта.

С середины 90-х годов XX века как элемент государственной ценовой политики широко применяется практика межотраслевого субсидирования пользователей услуг грузового железнодорожного транспорта, в основном за счет сдерживания индексации грузовых железнодорожных тарифов и введения механизма перекрестного субсидирования перевозок грузов (предусматривающего снижение уровня тарифов на перевозки сырьевых и других массовых грузов за счет соответствующего увеличения тарифов на перевозки других грузов), а также предоставления исключительных тарифов на железнодорожном транспорте.

Проводимая политика по стимулированию развития отраслей промышленности и экономики привела к тому, что за период с 1991 года по октябрь 2012 года при росте цен в промышленности в 163,5 раза железнодорожные тарифы были проиндексированы в 105,6 раза. В черной металлургии цены увеличились в 211,5 раза, в топливной промышленности – в 553,1 раза, в угольной промышленности – в 291,8 раза, в электроэнергетике – в 189,2 раз.

В октябре 2012 года транспортная составляющая на сопоставимой дальности перевозок, в среднем, не превышала уровень транспортной составляющей 2003 года, когда был введен в действие новый Прейскурант № 10-01 (в расчет принимается тариф с учетом вагонной составляющей в размере, определенном Прейскурантом № 10-01). При этом в цене мазута произошло снижение транспортной составляющей на 56,3 %, бензина – на 44,4 %, нефти сырой – на 34,1 %, дизельного топлива – на 26,3 %, коксующегося угля – на 5,5 %, руды железной – на 30,4 %, удобрений азотных – на 12 %, удобрений фосфатных – на 23,1 %, леса круглого – на 1,7 %, пиломатериалов – на 6,6 %, цемента – на 8,7 %.

Суммарная тарифная поддержка отраслей промышленности железнодорожным транспортом за счет исключительных тарифов за период с 2004 по ноябрь 2012 года оценивается в размере более 203 млрд. рублей, в том числе угольной промышленности – более 109 млрд. рублей, нефтяной – порядка 47 млрд. рублей, черной металлургии – также более 47 млрд. рублей.

Аналогичная ситуация отставания доходной ставки от индексации тарифа наблюдается с 2007 года.

За 9 месяцев 2012 года доходная ставка (на 10 ткм) по грузовым перевозкам, которые обеспечивают около 90 % доходов ОАО «РЖД» по перевозочным видам деятельности, при установленной индексации грузовых тарифов на уровне 6 % возросла к аналогичному периоду прошлого года (в сопоставимых условиях) всего на 3,2 %, что ниже установленной индексации грузовых тарифов почти в два раза. Основной причиной указанного отставания явилось то, что существенно ухудшена структура перевозок по уровню доходности.

В 2011 году Правительством Российской Федерации поручено профильным министерствам совместно с ОАО «РЖД» приступить к реализации в 2012 году пилотного проекта «сетевого» контракта, отработки его нормативно-методической базы, проведения тестовых расчетов основных параметров, разработки регламентов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и ОАО «РЖД». В 2012 году был разработан комплект документов по нормативно-правовому обеспечению сетевого контракта, проект методики расчета бюджетных ассигнований и финансовой модели сетевого контракта, а также представлен в Правительство Российской Федерации доклад о предлагаемых параметрах сетевого контракта.

Однако практическое внедрение данного механизма до сих пор не осуществляется.

Главная цель реформы – это удовлетворение пассажиров и грузовладельцев и снижение совокупных затрат, в таком случае конкуренция нужна и полезна.

Транспортная инфраструктура стала реальным фактором, сдерживающим рост экономики, нет возможности перевезти тот объем продукции, который потенциально может производиться.

Согласно Целевой модели в целях обеспечения инфраструктурных условий для устойчивого экономического роста необходимо формирование системы взаимоотношений между владельцем инфраструктуры и государством как заказчиком необходимого уровня пропускных способностей в железнодорожном сегменте национальной транспортной системы, как элемента общей системы взаимоотношений между государством и владельцами транспортной инфраструктуры страны в целом. В рамках данной системы должно осуществляться:

со стороны государства - определение долгосрочной потребности в развитии железных дорог России, включая уровень географического охвата, пропускные способности сети, стандарты технического состояния и безопасности движения;

со стороны владельца инфраструктуры - четкая классификация загруженности и эффективности использования участков железнодорожной инфраструктуры, определение необходимого объема работ и объема финансирования, требуемых для обеспечения определенного государством уровня пропускных способностей.

Представленные решения должны создать системные условия для обеспечения целевых пропускных способностей транспортной инфраструктуры Российской Федерации, способствующие реализации производственного потенциала и продвижению отечественной продукции на стратегические рынки сбыта.

6.7. Конкурентные отношения на железнодорожном транспорте реализуются на трех уровнях:

внутриотраслевом (конкуренция между предприятиями железнодорожного транспорта);

межвидовом (конкуренция железных дорог с другими видами транспорта);

международном (конкуренция российских транспортных компаний, оказывающих или использующих услуги железнодорожной перевозки, с зарубежными транспортно-логистическими компаниями).

Внутриотраслевая конкуренция существенно усилилась за последние годы. Из сферы деятельности ОАО «РЖД» выделены пассажирские перевозки в дальнем и пригородном сообщении, оперирование и ремонт подвижного состава, промышленное производство, логистика, научная, проектная и

строительная деятельность, что позволило создать конкурентную среду в тех рыночных сегментах, где ранее подобные механизмы задействованы не были.

В результате выведения данных сфер деятельности из ОАО «РЖД» наиболее значимые результаты в развитии конкуренции получены:

в сфере оперирования подвижного состава – создан конкурентный рынок;
в сфере ремонта подвижного состава (особенно – в сфере грузовых вагонов).

Межвидовая конкуренция также усилилась за последние годы в результате экономического развития и модернизации транспортной системы страны, а также существующих диспропорций в системе регулирования различных отраслей транспорта. Существенные объемы грузов, традиционно перевозимых железными дорогами, в последние годы переходят на автомобильный, трубопроводный транспорт и сезонно речной.

Все большее место в транспортной системе страны занимает автомобильный транспорт. Темпы его прироста значительно опережают динамику на железнодорожном транспорте. Автомобильный транспорт все более активно принимает участие в доставке на дальние расстояния тяжеловесных грузов. В России свыше 70 % железнодорожных линий на всем их протяжении дублируются автомобильными дорогами федерального значения, что создает предпосылки для конкуренции между автомобильным и железнодорожным транспортом.

Обострилась конкуренция со стороны автомобильного транспорта на рынке контейнерных перевозок, транспортировки скоропортящихся, продовольственных, тарно-штучных и других грузов на расстояниях до 2 тыс. км. Максимальное расстояние массовой транспортировки импортных грузов достигло 2,7 тыс. км (расстояние по автодороге от Санкт-Петербурга до Тюмени). На автотранспорт частично уходят грузы, которые раньше перевозились исключительно железнодорожным транспортом, например, ряд грузов металлургической группы (стальные полуфабрикаты, прокат, чугун) и другие. Все больше металлургической продукции перевозится автотранспортом на расстояния свыше 2 тыс. км, чего раньше не отмечалось.

Негативным проявлением дисбаланса транспортной системы является перегруженность автомобильных пунктов пропуска на государственной границе России со странами Европы на фоне низких объемов железнодорожных перевозок по этим направлениям и неполного использования мощностей российских морских портов.

Увеличиваются темпы перевозки грузов речным транспортом – в 2012 году их общий объем увеличился на + 11,5 %, по отношению к 2011 году, до 140 млн. тонн. К основным факторам, которые способствовали быстрому росту грузовых речных перевозок, можно отнести следующие:

увеличение объемов перевозок речным транспортом нефти и нефтепродуктов на экспорт, в частности, из Каспийского региона, с нефтетерминалов Саратова и Нижнего Новгорода;

более высокая рентабельность транспортировки грузов по схеме перевозок «река-море», в сравнении с железнодорожным транспортом. Такая схема перевозок (например, прямые поставки нефтепродуктов танкерами класса «река-море» из Нижнего Новгорода без перевалки в Новороссийске, как это происходит при железнодорожных перевозках, до Италии или Турции) позволяет уменьшить дополнительные расходы и сроки доставки грузов;

переход на речной транспорт дополнительных объемов металлургической продукции. Например, Череповецкий металлургический комбинат, один из крупнейших заводов по производству стали в мире (входит в группу компаний «Северсталь Российская Сталь»), в целях сокращения транспортных затрат увеличил в навигацию 2012 года объем перевозок металлопроката водным транспортом на +3 %, в годовом исчислении, до 1,4 млн. тонн. Кроме этого, ООО «Северсталь-Вторчермет» (также входит в указанную группу компаний) в 2012 году нарастило поставки лома черных металлов речным и автомобильным транспортом на Череповецкий металлургический комбинат, на 17 % (к уровню 2011 года) до 534 тыс. тонн (в целом, доля перевозок лома черных металлов железнодорожным транспортом во всех видах сообщений в общем объеме российских перевозок этого груза всеми видами транспорта сократилась с 80,5 % в 2011 году до 78,2 % в 2012 году).

По конкуренции с трубопроводным транспортом – основные риски для ОАО «РЖД» как перевозчика нефтяных грузов связаны с развитием конкурирующего вида транспорта – магистральных нефтепроводов.

Так, в декабре 2012 года завершён второй этап строительства нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» до п. Козьмино (первая очередь нефтепровода была введена в эксплуатацию в конце 2009 года).

Помимо транспортировки сырой нефти, растет конкуренция со стороны магистральных нефтепродуктопроводов в рыночном сегменте экспортных поставок нефтепродуктов. В настоящее время около 20 % всей продукции нефтепереработки в России транспортируется по нефтепродуктопроводам.

Таким образом, на железнодорожный транспорт наблюдается конкурентное давление со стороны автомобильного, речного и трубопроводного транспорта, прежде всего, в товарных сегментах нефтяных, металлургических, строительных, а также сборных грузов.

На рынке пассажирских перевозок (в пределах России) доля железнодорожного транспорта в 2012 году составила 41 %. В настоящее время пассажирооборот железнодорожного транспорта еще не достиг докризисных значений.

В январе-мае 2013 года пассажирооборот транспорта в России вырос на 6 % по сравнению с январем-маем 2012 года и составил 174,6 млрд. пасс-км, причем этот прирост полностью обеспечен за счет увеличения пассажиропотока на воздушном транспорте, прежде всего это связано с гибкой тарифной политикой авиакомпаний.

В то же время пассажирооборот железнодорожного транспорта снизился на 0,7%, в т.ч. в дальнем следовании – на 2,3%, в пригородном сообщении пассажирооборот возрос на 4,1%.

Таким образом, основным конкурентом железнодорожного транспорта на рынке пассажирских перевозок в дальнем следовании выступает воздушный транспорт, оттягивающий на себя пассажиропоток на протяженных направлениях перевозок. В пригородном сообщении идет процесс увеличения доли личного автотранспорта.

Актуальной сферой проявления международной конкуренции является освоение значительной части импортных грузопотоков, тяготеющих к железнодорожному плечу перевозки от портов Российской Федерации, к автомобильным перевозкам таких грузов через сухопутные погранпереходы, в том числе с использованием зарубежных портовых мощностей, а также к автомобильным перевозкам из российских портов с использованием протяженного морского плеча при наличии альтернативных (и более коротких) железнодорожных маршрутов по территории России.

В соответствии с Планом по реализации Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2015 года на инфраструктуре железных дорог ОАО «РЖД» с 2013 года должны были начать свою работу новые, «локальные» перевозчики, не входящие в состав ОАО «РЖД».

В соответствии с заключенным 9 декабря 2010 года в г. Москве Соглашением между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Казахстаном «О регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики» с 2015 года грузовые перевозчики Республики Беларусь и Казахстана получают доступ к определенным участкам инфраструктуры Российской Федерации.

Таким образом, в перспективе на железных дорогах появятся сегменты рынка перевозок грузов, в которых будет развиваться конкуренция перевозчиков.

Для надежной, бесперебойной работы перевозчиков на не принадлежащей им инфраструктуре в условиях конкуренции потребуются существенно обновить действующее законодательство, правила оказания услуг инфраструктуры, правила доступа к инфраструктуре, правила оказания других услуг, связанных с перевозками, сформировать порядок постоянного наблюдения и анализа процессов оборота услуг железнодорожных перевозок грузов. Кроме того, имеются предпосылки для создания коммерческой инфраструктуры рынка грузовых железнодорожных перевозок.

Дальнейшая реализация реформы в части развития конкуренции в перевозочной деятельности возможно только после отработки технологии и нормативно-правового регулирования операторского сегмента рынка, что должно отразиться на стабильной работе железнодорожной сети в условиях множественности операторов подвижного состава и отсутствия инвентарного парка.

По вопросу 7. Анализ тарифной политики в ходе проведения структурной реформы железнодорожного транспорта и механизмов государственной поддержки перевозок.

7.1. Одной из основных задач структурного реформирования железнодорожного транспорта являлось формирование эффективной тарифной политики, адаптированной к условиям рыночной экономики, совершенствование государственного ценового регулирования, предусматривающее разработку и принятие новых подходов к формированию тарифов на железнодорожном транспорте общего пользования.

В исследуемом периоде государством регулировались следующие виды услуг железнодорожного транспорта:

1) Грузовые перевозки во внутригосударственном и международном (кроме транзита) сообщениях.

Тарификация перевозок грузов ж/д транспортом общего пользования во внутригосударственном и международном (за исключением транзита) по инфраструктуре ОАО «РЖД» осуществляется в соответствии Прейскурантом № 10-01, который предусматривает применение различных по уровню тарифов на перевозки грузов во внутригосударственном сообщении, экспортно-импортные перевозки через российские порты и экспортно-импортные перевозки грузов через пограничные передаточные станции Российской Федерации.

На российских железных дорогах производится поэтапное сближение тарифов на перевозки грузов в разных видах сообщений (за исключением транзита). В связи с этим, начиная с 2005 года по 2008 год, проводилась дифференцированная индексация грузовых железнодорожных тарифов (индексация ставок на внутрироссийские и экспортно-импортные перевозки через российские порты в большем, чем средний индекс, размере при сохранении уровня ставок на экспортно-импортные перевозки через сухопутные погранпереходы):

Одновременно с дифференцированной индексацией проводится унификация тарифов на перевозки отдельных грузов, то есть переход на расчеты за экспортно-импортные перевозки грузов по ставкам тарифов, действующим на внутрироссийские перевозки.

2) Перевозки пассажиров, багажа и грузобагажа во внутригосударственном сообщении.

Перечень тарифов на перевозки пассажиров, багажа и грузобагажа был определен Прейскурантом № 10-02-16 «Тарифы на пассажирские железнодорожные перевозки во внутреннем сообщении» (далее Прейскурант № 10-02-16), действовавшим с марта 1993 года по сентябрь 2010 года.

Тарифы Прейскуранта № 10-02-16 на перевозку пассажиров были сформированы на основе среднесетевой себестоимости и дифференцированы по расстояниям поездки пассажира, типам вагона (вагоны СВ, купейные, плацкартные и общие), скорости движения поезда (пассажирский, скорый),

категории пассажира (взрослый и детский) и качества транспортного обслуживания.

Согласно Прейскуранту № 10-02-16 стоимость проезда разделяется на стоимость плацкарты (вагонная составляющая тарифов, обусловленная расходами по обслуживанию пассажиров, продаже билетов, по обслуживанию, ремонту и амортизации вагонов) и на стоимость билетов (соответствующая стоимости услуг инфраструктуры, вокзального комплекса и локомотивной тяги).

Прейскурантом № 10-02-16 также были установлены отдельные провозные платы за перевозку багажа и грузобагажа, дифференцированные по расстояниям перевозки.

Приказами ФСТ России установлены дифференцированные по календарным периодам 2010 и 2011 годов индексы изменения тарифов к тарифам на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования во внутригосударственном сообщении. Следует отметить, что самые высокие уровни индексов (1,20 и 1,15) установлены на летние периоды и дни перед празднованием Нового года и 1 мая.

Приказом ФСТ России от 27 июля 2010 года № 156-т/1 утверждены новые тарифы, сборы и платы на работы (услуги), связанные с перевозкой пассажиров, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом общего пользования во внутригосударственном сообщении и пробегом пассажирских вагонов, выполняемые в составе дальних поездов ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Федеральная пассажирская компания», ОАО «Пассажирская компания «Сахалин», ОАО «АК «Железные дороги Якутии» и на работы (услуги) по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, оказываемые ОАО «Российские железные дороги», ОАО «АК «Железные дороги Якутии», при данных перевозках. При введении данного документа тарифная нагрузка на пассажиров в среднем сохранилась.

Цены (тарифы) на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, оказываемые ОАО «РЖД» при осуществлении перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации и правила их применения утверждены приказом ФСТ России от 28 октября 2010 г. № 265-т/1.

7.2. В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» потери в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика, возникшие в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования на основании федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, возмещаются в полном объеме за счет средств бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Порядок возмещения за счет средств федерального бюджета потерь в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика, возникших в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования на основании федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, определяется Правительством Российской Федерации:

1) При предоставлении субсидий на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в дальнем следовании в плацкартных и общих вагонах, потери в доходах определяются как разность между доходами, которые организация могла бы получить в случае применения экономически обоснованного уровня тарифа и доходами, полученными в результате применения регулируемых государством тарифов;

2) При предоставлении субсидий организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах от выравнивания тарифов при перевозке пассажиров в сообщении из (в) Калининградской области в (из) другие регионы Российской Федерации возмещается разница между стоимостью проезда в плацкартных и купейных вагонах в поездах дальнего следования в сообщении по территории Российской Федерации и тарифа, применяемого при перевозке из (в) Калининградскую область.

При этом в Правилах предоставления субсидий отсутствует ссылка на документ, устанавливающий стоимость проезда в плацкартных и купейных вагонах в поездах дальнего следования в сообщении вне территории Российской Федерации;

3) При предоставлении из федерального бюджета субсидий ОАО «РЖД» на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате осуществления перевозок железнодорожным транспортом новых автомобилей, в Правилах предоставления указанных субсидий содержится перечень моделей автомобилей и их производителей, перевозка которых осуществляется железнодорожным транспортом без взимания провозной платы.

Условиями договора о предоставлении субсидий и в отчете о потерях в доходах, возникающих в результате осуществления перевозок железнодорожным транспортом новых автомобилей, не были предусмотрены данные о моделях автомобилей и наименование их производителя;

4) При субсидировании потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов, сборов и платежей за грузовые железнодорожные перевозки, потери в доходах определяются как разность между доходами, которые организация могла бы получить в случае индексации тарифов, сборов и платежей за грузовые железнодорожные перевозки, и доходами организации, полученными в результате фактически установленного уровня индексации тарифов, сборов и платежей.

Компенсации подлежали статьи доходов за перевозку грузов, а также за порожний пробег вагонов, другого подвижного состава на своих осях (локомотивы, краны на железнодорожном ходу).

Правилами предоставления указанных субсидий не предусматривалось предоставление отчетных данных ОАО «РЖД» по количеству и объемам перевезенных грузов;

Исключительные тарифы ФСТ России устанавливает преимущественно в виде коэффициентов к действующим тарифам, определяемым по правилам части I Прейскуранта № 10-01. При предоставлении субсидий на компенсацию потерь в доходах, связанных с установлением исключительных тарифов на перевозку нефелинового концентрата, исключительные тарифы установлены в абсолютных величинах в виде ставок, то есть без указания конкретного размера снижения тарифов.

Бюджетными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному собранию о бюджетной политике в 2010 - 2012 годах и в 2011 - 2013 годах были поставлены задачи по обеспечению нацеленности бюджетной системы на достижение конкретных результатов.

Решениями о субсидировании не установлены индикаторы и показатели, позволяющие отслеживать достижение ожидаемого эффекта. В результате определить эффективность расходования бюджетных средств не представляется возможным.

В правилах предоставления в 2010-2011 годах из федерального бюджета ОАО «РЖД» субсидий на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате осуществления перевозок железнодорожным транспортом новых автомобилей, а также на компенсацию потерь в доходах, связанных с установлением исключительных тарифов на перевозку нефелинового концентрата, на перевозку зерна и продуктов мукомольно-крупяной промышленности отсутствуют показатели, определяющие влияние субсидий как дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации, рынка труда и отраслей социальной сферы.

Субсидии предоставляются перевозчику, а не производителям (потребителям) товаров, перевозка которых субсидируется.

Информация о количестве проданных автомобилей, изменении их цены при перевозках из одного региона в другой, влиянии производства автомобилей на рынок труда, по изменению цены перевезенных продуктов мукомольно-крупяной промышленности и по объему производства, в котором используется нефелиновый концентрат, о сохранении численности работающих на этом производстве отсутствует.

Кроме того, правилами предоставления в 2010 - 2011 годах субсидий из федерального бюджета организациям железнодорожного транспорта, осуществляющим грузовые и пассажирские перевозки, предусмотрено заключение договора с Росжелдором, не содержащего требования о

предоставлении первичных документов, на основании которых формировался отчет о потерях в доходах по их сводным показателям.

При субсидировании потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов, сборов и платежей за грузовые железнодорожные перевозки, потери в доходах определяются как разность между доходами, которые организация могла бы получить в случае индексации тарифов, сборов и платежей за грузовые железнодорожные перевозки, и доходами организации, полученными в результате фактически установленного уровня индексации тарифов, сборов и платежей.

Компенсации подлежали статьи доходов за перевозку грузов, а также за порожний пробег вагонов, другого подвижного состава на своих осях (локомотивы, краны на железнодорожном ходу).

Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета не предусматривалось предоставление отчетных данных ОАО «РЖД» по количеству и объемам перевезенных грузов.

7.3. Контроль за целевым использованием субсидий должен был осуществляться главным распорядителем бюджетных средств - Росжелдором и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

В период реформирования железнодорожного транспорта с 2003 по 2011 годы вышеназванными органами проверки в ОАО «РЖД» не проводились.

Рассмотрено 24 дела ФАС России в 2010 – 2011 годах, из них: прекращено в связи с не подтверждением нарушения антимонопольного законодательства – 12 дел, принято решение и выдано предписание – 10 дел, приостановлено – 2 дела.

7.4. Организациям железнодорожного транспорта в исследуемом периоде предусматривалось возмещение за счет средств федерального бюджета потерь в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика, возникших в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования на основании законов и иных нормативных правовых актов в следующих объемах: 2004 год – 207 млн. рублей, 2005 год – 207 млн. рублей, 2006 год – 207 млн. рублей, 2007 год – 11 107 млн. рублей, 2008 год – 19 557 млн. рублей, 2009 год – 79 952 млн. рублей, 2010 год – 83 752,8 млн. рублей, 2011 год – 62 757,4 млн. рублей, 2012 год – 84 138,9 млн. рублей.

Использование составило: 2004 год – 121,8 млн. рублей (58,8 %), 2005 год – 78,1 млн. рублей (37,7 %), 2006 год – 60,5 млн. рублей (29,2 %), 2007 год – 10 967,9 млн. рублей (98,7 %), 2008 год – 19 557 млн. рублей (100 %), 2009 год – 78 290,8 млн. рублей (97,9 %), 2010 год – 82 456,4 млн. рублей (98,5 %), 2011 год – 61 501,9 млн. рублей (98 %), 2012 год – 83 690,4 млн. рублей (99,5 %).

Таблица по объемам финансирования за 2004-2012 годы приведена в Приложении № 7 к отчету.

В 2004 - 2006 годах за счет средств федерального бюджета ОАО «РЖД» выделялась только субсидия на компенсацию потерь в доходах, от выравнивания тарифов при перевозке пассажиров в сообщении из (в) Калининградской области в (из) другие регионы Российской Федерации, ежегодно по 207,0 млн. рублей, использование субсидии составило: 2004 год – 58,8 %, 2005 год – 37,7 %, 2006 год – 29,2 %.

В 2006 году впервые были предприняты первые шаги в решении одной из основных поставленных задач – ликвидации перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых. Начиная с 2007 года, из федерального бюджета кроме субсидии на компенсацию потерь в доходах, от выравнивания тарифов при перевозке пассажиров в сообщении из (в) Калининградской области в (из) другие регионы Российской Федерации в сумме 207,0 млн. рублей, была выделена субсидия организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах в сумме 10 900,0 млн. рублей, в 2008 году ее размер составил 19 400,0 млн. рублей, 2009 году – 36 075,8 млн. рублей, 2010 году – 35 795,8 млн. рублей, 2011 году – 30 000,0 млн. рублей, 2012 году – 30 095,3 млн. рублей.

Это связано с поэтапным урегулированием перекрестного субсидирования между грузовыми и пассажирскими перевозками, последовательным созданием условий для создания и функционирования ОАО «ФПК». Однако, согласно информации ОАО «РЖД», данные субсидии не в полной мере покрывали потери ОАО «ФПК» в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах.

В исследуемом периоде наблюдается ежегодное увеличение объема выделяемых субсидий за счет средств федерального бюджета, наиболее значительное произошло с 2009 года и составило по отношению к 2007 году увеличение в 7,2 раза, к 2008 году – в 4 раза.

По вопросу 8. Анализ проводимой в ходе реформирования железнодорожного транспорта социальной политики и ее результатов.

8.1. Анализ проводимой в ходе реформирования железнодорожного транспорта социальной политики и ее результатов показал, что в соответствии с Программой ОАО «РЖД» реализует социальную политику по ряду направлений:

1) Повышение мотивации труда как необходимое условие роста его производительности.

Особенности политики мотивации работников ОАО «РЖД» связаны с необходимостью поддержания глубоких технологических взаимосвязей всех элементов перевозочного процесса и комплекса задействованных в нем

профессий, а также многоступенчатой системой обеспечения безопасности перевозок и высокой ролью в ней «человеческого фактора».

Важнейшим инструментом мотивации работников ОАО «РЖД» выступает комплекс социальных льгот, гарантий и компенсаций, который в настоящее время структурирован в качестве социального пакета, отраженного в Коллективном договоре. Стратегическая значимость данного мотивационного инструмента в последние годы существенно возросла ввиду снижения конкурентоспособности ОАО «РЖД» на рынке труда.

2) Проведение комплекса мероприятий для поддержания социальной стабильности на железнодорожном транспорте.

3) Снижение расходов на социальную сферу за счет, в частности, вывода части объектов социальной сферы.

В ходе структурной реформы численность работников ОАО «РЖД» уменьшалась в связи с выводом части видов деятельности в дочерние общества с переводом их в состав персонала ДЗО. Кроме того, ОАО «РЖД» осуществлялось сокращение числа занятых свыше предела естественной текучести кадров и выхода сотрудников на пенсию.

В 2003 году численность работников ОАО «РЖД» составляла 1 465 700 человек, а уже в 2012 году - 935 703 работников.

В целях обеспечения социальной защиты работников и неработающих пенсионеров распоряжением ОАО «РЖД» от 28 декабря 2007 г. № 2488р утвержден Коллективный договор.

Коллективный договор ОАО «РЖД» на 2011 - 2013 годы стал единым для всех филиалов и структурных подразделений, а также сохранил право бесплатного проезда железнодорожным транспортом, выплату единовременного поощрения за добросовестный труд при увольнении работника на пенсию, санаторно-курортное лечение и оздоровление в учреждениях ОАО «РЖД» и прочее.

Вместе с тем, выборочный анализ выданных государственной инспекцией труда по Мурманской области предписаний за 2012 год и истекший период 2013 года ОАО «РЖД» года свидетельствует о том, что руководством ремонтного локомотивного депо Кандалакша Октябрьской дирекции по ремонту тягового подвижного состава (структурным подразделением Дирекции по ремонту тягового подвижного состава – филиала ОАО «РЖД») систематически нарушается законодательство Российской Федерации в сфере труда. Работники ремонтного локомотивного депо Кандалакша вынуждены были обращаться в суд с исковыми требованиями, касающиеся трудовых споров.

В 2012 - 2013 годах в Краснодарском крае государственной инспекцией труда было вынесено 7 аналогичных предписаний, в Саратовской области - 29 предписаний.

С 2003 года происходит процесс реформирования комплекса объектов социальной структуры. По состоянию на 1 июля 2013 года комплекс объектов

социальной инфраструктуры ОАО «РЖД» включает в себя 477 объектов (139 объектов культуры, 136 объектов спорта, 89 детских оздоровительных лагерей, 42 санатория-профилактория, 71 турбаз и баз отдыха).

Советом директоров ОАО «РЖД» 7 февраля 2012 года утверждена Концепция реформирования комплекса объектов социальной инфраструктуры ОАО «РЖД», которая определила основные направления использования и развития социальных активов в условиях структурного реформирования ОАО «РЖД».

Необходимость содержания социально-значимых объектов обусловлена необходимостью нахождения определенной части работников недалеко от места работы, особенностями обслуживания инфраструктурных устройств и подвижного состава для обеспечения устойчивости производственно-технологического процесса перевозок. Основная масса социально значимых объектов находится на удаленных железнодорожных узлах, в регионах географически отдаленных от центра, со сложными климатическими условиями, регионах БАМ и Транссибирской магистрали, в целом характеризующихся слабым инфраструктурным развитием.

В 2011 году утвержден ОАО «РЖД» План мероприятий по развитию социально-значимых объектов социальной сферы в регионах БАМа и Транссиба. Указанный план включает мероприятия по реконструкции имеющейся инфраструктуры с учетом ее износа, и строительство новых универсальных объектов в местах, где полностью отсутствует социальная инфраструктура.

В 2010 году в ОАО «РЖД» была утверждена Концепция развития системы дошкольного и общего образования ОАО «РЖД» на 2010 – 2015 годы и принята Программа действий по ее реализации.

В структуре ОАО «РЖД» функционирует разноуровневая и организационно-разветвленная система дошкольного и общего образования. Все образовательные учреждения были учреждены ОАО «РЖД» и имеют статус негосударственных образовательных учреждений (далее - НОУ).

Школы и дошкольные образовательные учреждения ОАО «РЖД» в основном расположены на линейных станциях и в местах, где предприятия ОАО «РЖД» являются градообразующими и нет аналогичных учреждений Минобрнауки России, а также в крупных железнодорожных центрах. Большая часть образовательных учреждений ОАО «РЖД» находится в районах Урала, Сибири и Дальнего Востока.

В целях оптимизации комплекса НОУ ведется передача в муниципальную собственность учреждений с низкой долей обучающихся и воспитывающихся в них детей работников ОАО «РЖД» (с 2005 г. – 48 учреждений).

В 2003 году количество негосударственных образовательных учреждений МПС России составляло 1063 единицы. С 2004 года по 2013 год количество негосударственных образовательных учреждений ОАО «РЖД» уменьшилось с 331 единицы до 283, при этом финансирование ежегодно увеличивалось. В

2004 году финансирование 331 негосударственных образовательных учреждений ОАО «РЖД» составляло 2 676,6 млн. рублей, в 2012 году финансирование 288 негосударственных образовательных учреждений ОАО «РЖД» составляло 6 338,3 млн. рублей. В 2013 году всего осталось 283 негосударственных образовательных учреждений ОАО «РЖД», финансирование которых составило 5 632,4 млн. рублей.

Советом директоров ОАО «РЖД» 7 февраля 2012 года утверждена Концепция (программа) реформирования системы управления специализированным жилищным фондом ОАО «РЖД».

К началу структурной реформы на железнодорожном транспорте в ведении организаций железнодорожного транспорта находилось свыше 54 млн. кв. метров жилых помещений.

Формирование жилищного фонда ОАО «РЖД» осуществляется поэтапно на основании утвержденных ОАО «РЖД» Адресных программ 2006 – 2008 годов, 2009 – 2010 годов и 2011 – 2013 годов. Общий объем специализированного жилищного фонда ОАО «РЖД» по состоянию на 1 января 2013 года составляет 827,0 тыс. кв. метров, или 13 466 жилых помещений.

Наибольшее количество жилых помещений жилищного фонда ОАО «РЖД» сформировано на Забайкальской, Восточно-Сибирской, Красноярской и Западно-Сибирской железных дорогах, что обусловлено неразвитостью на территории этих дорог транспортной, социальной инфраструктуры и рынка арендного жилья.

Жилые помещения жилищного фонда ОАО «РЖД» предназначены для проживания в них двух категорий работников основных профессий и должностей компании:

- приглашенные и перемещенные руководители и специалисты ОАО «РЖД», которым предоставляется на определенный срок право проживать в жилищном фонде ОАО «РЖД» («по ротации»);

- работники, которые обеспечивают основные производственно-технологические процессы ОАО «РЖД»; к указанной категории относятся работники по обслуживанию железнодорожного пути, объектов электрификации и энергетики, устройств сигнализации, централизации, блокировки и связи, искусственных сооружений и других объектов, непосредственно связанных с обеспечением движения поездов; в целях обеспечения безопасности движения поездов и оперативного реагирования на возникающие аварийные ситуации указанная категория работников ОАО «РЖД» должна проживать в непосредственной близости от места работы.

Согласно решению Совета директоров ОАО «РЖД» во внутренние документы внесены изменения, регулирующие жилищную политику ОАО «РЖД» в соответствии с указанной концепцией. Выпущен Регламент по взаимодействию подразделений ОАО «РЖД», участвующих в формировании, управлении и эксплуатации специализированного жилищного фонда

ОАО «РЖД», утвержденный ОАО «РЖД» 25 марта 2012 года, как основной нормативный документ ОАО «РЖД», определяющий механизм и порядок управления жилищным фондом ОАО «РЖД».

За время реформирования в ОАО «РЖД» существенно сократился объем непрофильных социальных видов деятельности, а неиспользуемое непрофильное имущество социальной сферы передается в собственность публично-правовых образований.

8.2. В рамках структурной реформы созданы отдельные пригородные пассажирские компании (далее – ППК) с участием ОАО «РЖД» и субъектов Российской Федерации, разработан механизм частичной государственной поддержки пригородных перевозок.

Начиная с января 2011 года, ОАО «РЖД» не является перевозчиком в пригородном сообщении. Все пригородные перевозки в России осуществляются ППК.

Задачей реформирования железнодорожного транспорта было выделение из ОАО «РЖД» пригородных и дальних пассажирских перевозок в отдельный вид бизнеса, ликвидация перекрестного субсидирования перевозок пассажиров за счет перевозок грузов. Но из-за низких тарифов бизнес оказался убыточным.

Источниками доходов ППК являются исключительно доходы от перевозок, а также компенсации регионов на покрытие потерь, возникающих в связи с регулированием тарифов на пригородные перевозки.

В 73 субъектах Российской Федерации, где осуществляется пригородное железнодорожное сообщение, наблюдается неоднородность в соотношении доходов и расходов. В г. Москве и Московской области издержки покрываются на 75 %, в остальных регионах лишь на четверть.

В настоящее время за организацию перевозок отвечают 26 пригородных пассажирских компаний, за инфраструктуру – ОАО «РЖД», за количество поездов и расписание, стоимость билетов и прочих параметров – региональные власти.

В результате реформы остались не решенными вопросы, связанные с финансовым обеспечением пригородных железнодорожных перевозок. В целях недопущения значительного роста тарифов на пассажирские перевозки в пригородном сообщении с 2011 года по решению Правительства Российской Федерации осуществляется государственная поддержка пригородных железнодорожных перевозок – ежегодно устанавливается льготный исключительный тариф на услуги инфраструктуры со снижением на 99 % от экономически обоснованного уровня. Размер субсидирования составил в 2011 - 2013 годах по 25 млрд. рублей ежегодно, но данной меры оказалось недостаточно для обеспечения стабильной работы пригородного пассажирского комплекса.

В соответствии с законодательством Российской Федерации обязанность по установлению тарифов в пригородном железнодорожном сообщении возложена на субъекты Российской Федерации и в случае принятия решений об

установлении тарифов ниже экономически обоснованного уровня регионы обязаны компенсировать из своих бюджетов перевозчикам потери в доходах. Однако большая часть субъектов не предусматривает в региональных бюджетах необходимые бюджетные ассигнования на указанные цели.

К обязанностям и полномочиям региональных властей относится формирование социального заказа на пригородные перевозки.

В настоящее время в отдельных регионах происходит отмена пар поездов на пригородных маршрутах. Возможность существенного увеличения тарифа на пригородные железнодорожные перевозки практически исчерпана.

Выводы:

1. Законодательные и иные нормативные правовые акты, обеспечивающие процесс реформирования железнодорожного транспорта принимались с опозданием сроков ввиду затяжного характера согласования проектов нормативных правовых актов заинтересованными ведомствами. В результате длительного согласования утрачивалась актуальность принятия норм, заложенных в проектах нормативных правовых актов, что создавало риск их неэффективного действия и применения в последующем.

2. Необходимость структурных преобразований на железнодорожном транспорте, определенная в 1998 году в Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта, была обоснованной, однако не учитывала изменений, произошедших в экономике Российской Федерации, и требовала существенной актуализации к началу проведения реформы в 2001 году.

3. Сформированные правовые основы по структурной реформе железнодорожного транспорта на первом (подготовительном) этапе не обеспечили в полном объеме реализацию мероприятий Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте», включая план мероприятий по ее реализации, в связи с чем разработка и принятие части законодательных и иных нормативных правовых актов перенесены на второй этап структурных преобразований.

4. Сформированная в 2003 году основная нормативная правовая база, регламентирующая деятельность железнодорожного транспорта, включая оказание транспортных услуг, соблюдение требований безопасности, действовала без существенных изменений до окончания третьего этапа реформы и не в полной мере учитывала изменения, произошедшие с переходом от модели государственной монополии к модели рыночных отношений, что потребовало на «четвертом этапе», в рамках Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года и Плана мероприятий по ее реализации, разработки проектов нормативных правовых актов,

направленных на урегулирование отношений между участниками перевозочного процесса в современных условиях.

Существующая нормативная правовая база, создававшаяся в условиях необходимости развития конкурентных рыночных отношений и направленная на снижение барьеров входа на рынок, в настоящее время нуждается в пересмотре.

5. В процессе структурной реформы железнодорожного транспорта не обеспечена возможность объективной оценки хода и степени достижения целей и ожидаемых результатов реформирования. Программой и планами мероприятий по ее реализации не устанавливались целевые показатели (индикаторы) результатов реформирования и достижения ожидаемых экономических и социальных последствий.

Федеральное статистическое наблюдение по холдингу «РЖД» и другим компаниям, осуществляющим деятельность на рынке услуг железнодорожного транспорта (операторы подвижного состава, транспортно-экспедиционные компании), не в полной мере предусматривает сбор показателей, позволяющих оценить достижение ключевых параметров эффективности реализации Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года.

6. В условиях динамичного роста интенсивности грузоперевозок и грузонапряженности использования железнодорожной инфраструктуры, а также системной нехватки финансовых источников для обновления и развития инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования не наблюдается положительная динамика показателей, отражающих состояние инфраструктуры, что свидетельствует о потенциальной угрозе технологической устойчивости и обеспечению безопасности железнодорожного транспорта в будущем.

7. Планы мероприятий не в полном объеме отражали определенные Программой цели и направления структурной реформы. По причине отсутствия в планах отдельных стратегических направлений реформы и отсутствия информации о фактической реализации соответствующих позиций в отчетных материалах МПС России, Минтранса России и ОАО «РЖД» затруднялся контроль за их реализацией в ходе реформы.

8. Из 70 мероприятий, предусмотренных планами мероприятий по реализации Программы, более половины выполнены с нарушением срока, в том числе после завершения соответствующего этапа с опозданием на 2 - 3 года. Невыполненные мероприятия включались в план мероприятий следующего этапа, ряд мероприятий не выполнен полностью и не предусмотрен к выполнению на последующих этапах реформы.

9. В результате разделения функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности создан механизм государственного регулирования, производимый государственными органами, а функции хозяйственного управления на железнодорожном транспорте полностью перешли к единому хозяйствующему субъекту – ОАО «РЖД», что

способствует формированию устойчивой транспортной бизнес-системы железнодорожного транспорта, повышению эффективности и качества перевозочного процесса, созданию условий для развития конкуренции в отрасли.

Обеспечение проведения структурной реформы федерального железнодорожного транспорта и его устойчивой работы в ходе осуществления реформы возлагалось постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1998 г. № 448 на Министерство путей сообщения Российской Федерации. При этом с упразднением МПС России согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» указанные функции не были возложены (в установленном порядке актом Правительства Российской Федерации) ни на один федеральный орган исполнительной власти. Влияние государства на общую стратегию и создание условий для добросовестной конкуренции на рынке услуг железнодорожного транспорта по достижению свойственных конкурентной борьбе снижения тарифов и улучшения качества сервиса недостаточное.

10. За годы реформы конкурентоспособность железнодорожного транспорта в сфере перевозок пассажиров снизилась. При этом структурная реформа железнодорожного транспорта после завершения установленных Программой сроков не получила развития в форме утвержденных Правительством Российской Федерации документов в указанной сфере. Повышение ценовой доступности железнодорожных пассажирских перевозок для населения, обеспечение потребности в перевозках пассажиров на социально значимых маршрутах и развитие железнодорожных линий определено приоритетной целью только в утвержденной в конце 2012 года государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

11. В ходе реформы не завершено формирование необходимых общесетевых ограничений, которые операторское сообщество обязано соблюдать при организации перевозок, перемещении и нахождении вагонов на железнодорожных путях общего пользования. Не были учтены последствия формирования частного парка грузовых вагонов и большого числа их собственников, создающих в настоящее время проблемы в технологической оптимизации перевозочного процесса в масштабах страны в части роста оборота вагона, увеличения доли порожнего пробега, снижения коэффициента двоящихся операций, что приводит к дополнительной нагрузке на инфраструктуру железнодорожного транспорта общего пользования.

12. Выведение отдельных видов деятельности из сферы ведения ОАО «РЖД» привело к проблемам, связанным с обеспечением качества товаров (например, запчасти) и услуг (ремонт), напрямую влияющих на безопасность услуг железнодорожного транспорта и требует введения мер по

повышению ответственности участников рынка в форме введения лицензирования, сертификации услуг, страхования ответственности.

13. В ходе реформирования железнодорожного транспорта при постепенном ослаблении государственного регулирования и либерализации экономических отношений снижен государственный контроль за действиями железнодорожных компаний по ограничению чрезмерного роста стоимости транспортных услуг, что создает риски неспособности железнодорожного транспорта обеспечить в полной мере потребности в перевозке грузов, увеличения транспортной нагрузки на потребителей и ухудшения технологической устойчивости железнодорожного транспорта и может стать ограничителем роста российской экономики.

14. В период с 2005 года по настоящее время доходы ОАО «РЖД» от продажи акций дочерних обществ достигли более 260 млрд. рублей.

В связи с завершением к 2014 году продажи наиболее значимых по стоимости и представляющих интерес для инвесторов акций дочерних и зависимых организаций ОАО «РЖД», в дальнейшем выручка от продажи таких акций не может рассматриваться в качестве существенного источника доходов и, соответственно, финансирования инвестиционной программы, для реализации которой потребуется значительная государственная поддержка.

15. В соответствии с законодательством Российской Федерации при субсидировании потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов, сборов и платы на грузовые железнодорожные перевозки, компенсации подлежали недополученные доходы за перевозку грузов, что позволило с одной стороны обеспечить поддержку товаропроизводителей, с другой – гарантировать хозяйствующему субъекту на железнодорожном транспорте получение доходов в соответствии с действующим уровнем тарифов.

При субсидировании потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов, сборов и платежей за грузовые железнодорожные перевозки, компенсации подлежали недополученные статьи доходов за перевозку грузов, а также за порожний пробег вагонов и другого подвижного состава на своих осях (локомотивы, краны на железнодорожном ходу).

16. За период реформирования рост интегрального ценового давления (взвешенный рост цен на потребляемую компанией продукцию) превышал рост индексации тарифов на грузовые перевозки железнодорожным транспортом, что снижало конкурентоспособность железнодорожного транспорта.

17. При возмещении за счет средств федерального бюджета потерь в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика, возникших в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте, в правилах предоставления в 2010 - 2012 годах субсидий на осуществление перевозок железнодорожным транспортом новых автомобилей, на перевозку нефелинового концентрата, на перевозку зерна и

продуктов мукомольно-крупяной промышленности не предусмотрены показатели, оценивающие влияние субсидий как дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации, рынка труда и отраслей социальной сферы, что не позволяет в последующем определять эффективность их использования.

18. Реализуемая ОАО «РЖД» социальная политика в основном соответствует целям и задачам, заявленным в Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте. В то же время существенной проблемой, обусловленной факторами внешнего воздействия (уменьшением доходной базы и необходимостью ограничения затрат на перевозки), является снижение конкурентоспособности ОАО «РЖД» на рынке труда.

19. В связи с тем, что механизм поддержки убыточных видов деятельности, в первую очередь, пассажирских перевозок, не получил полноценного правового обеспечения, остались нерешенными вопросы, связанные с полным удовлетворением потребностей населения услугами по пригородным железнодорожным перевозкам, которые в отдельных субъектах Российской Федерации привели к существенным ограничениям подвижности населения.

20. При ежегодном увеличении объема выделяемых субсидий за счет средств федерального бюджета контроль со стороны Росжелдора и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в части целевого и эффективного использования субсидий, выделенных на железнодорожные перевозки и на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта в ОАО «ФПК» и ОАО «РЖД» (его филиалах и дочерних обществах) осуществлялся недостаточно.

В период с 2003 года по 2011 год Росжелдором и Росфиннадзором в ОАО «РЖД» проверки целевого и эффективного использования субсидий, выделенных на железнодорожные перевозки и на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта, не проводились.

Предложения:

Направить:

1. Информационные письма:

Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации (с приложением отчета);

Министру транспорта Российской Федерации;

Руководителю Федерального агентства железнодорожного транспорта;

Президенту открытого акционерного общества «Российские железные дороги».

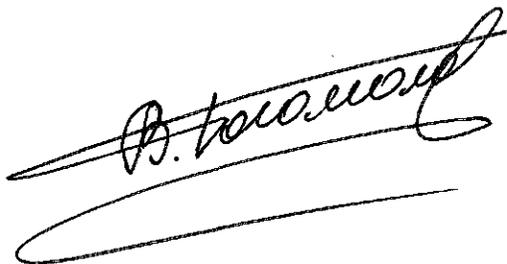
2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Приложение № 4 к отчету о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

Приложения:

1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, материалов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия на 6 л. в 1 экз.
2. Перечень дочерних и зависимых организаций ОАО «РЖД» по состоянию на 1 августа 2013 года на 5 л. в 1 экз.
3. Объемы инвестиционных расходов ОАО «РЖД» в 2003 – 2013 годах (в ценах соответствующих лет) на 2 л. в 1 экз.
4. Материалы по инвестиционному проекту «Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» на 3 л. в 1 экз.
5. Ключевые показатели развития железнодорожного транспорта в рамках реализации Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2015 года на 3 л. в 1 экз.
6. Показатели железнодорожного транспорта по субъектам Российской Федерации на 1 л. в 1 экз.
7. Объемы государственной поддержки железнодорожного транспорта в 2004 – 2012 годах на 3 л. в 1 экз.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



В.Н.Богомолов