



Пикалин Юрий Анатольевич — доктор экономических наук, заместитель начальника Свердловской железной дороги по кадрам и социальным вопросам, профессор кафедры «Экономика транспорта» Уральского государственного университета путей сообщения. Имеет 31 опубликованную работу, проводит научные исследования в области управления затратами предприятия, совершенствования организации и оплаты труда, улучшения использования трудовых ресурсов, повышения уровня мотивации и производительности труда персонала.

УДК 656.224(–214):34.03

Ю. А. ПИКАЛИН

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ПАССАЖИРСКИМ ПРИГОРОДНЫМ КОМПЛЕКСОМ ОАО «РЖД»

На сегодняшний день основной задачей в преобразовании железнодорожной отрасли является четкое формирование расходной и доходной частей пригородных перевозок, выделение инфраструктурной составляющей.

На Свердловской железной дороге — филиале ОАО «РЖД» — проведено обособление перевозок пассажиров в пригородном сообщении как вида деятельности. Создана дорожная дирекция по обслуживанию пассажиров в пригородном сообщении, которая выполняет функции балансодержателя инфраструктуры пригородного хозяйства дороги и перевозчика.

На баланс дирекции переданы мотор-вагонный подвижной состав и два локомотивных мотор-вагонных депо (с 01.07.07 два специализированных мотор-вагонных депо Пермь-2, Нижний Тагил находятся в компетенции дирекции).

Уже два года функционирует ОАО «Свердловская пригородная компания», которая с 01.06.2008 на основании полученной лицензии начнет деятельность в качестве перевозчика пассажиров.

С правительством Пермского края согласовано решение о создании до конца 2007 г. ОАО «Пермская пригородная компания».

В настоящее время рассматриваются предложения по реформированию структуры управления данным видом деятельности в рамках ОАО «РЖД», которые исходят из необходимости создания условий для осуществления безубыточной деятельности по перевозке пассажиров в пригородном сообщении. Важнейшее из этих условий — принятие нормативно-правовых актов для законодательного обеспечения эффективного функционирования данного вида деятельности в процессе осуществления реформ.

В настоящее время федеральное законодательство имеет тенденцию ухода от централизации организации пригородных железнодорожных перевозок, что нашло свое закрепление во вступившем в силу с 01.01.2005 г. Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.99 г. № 184-ФЗ, в соответствии с которым к полномочиям субъектов РФ относится решение вопросов, связанных с организацией транспор-

тного обслуживания населения железнодорожным транспортом пригородного сообщения.

Таким образом, реформирование пригородного железнодорожного комплекса должно обеспечивать устойчивое участие субъекта РФ в данной сфере, централизованное управление наиболее важными стратегическими направлениями, возможность оперативного решения задач, а также финансовую прозрачность доходной и расходной составляющих пригородных перевозок, входящих в общую целостную систему хозяйственной деятельности железнодорожной отрасли.

Основные принципы реформирования пригородных перевозок, обеспечивающие ликвидацию их убыточности, определены «Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте» (Постановление Правительства РФ от 20.12.2004 № 811). Основным направлением реформирования пригородных железнодорожных перевозок является создание пригородных пассажирских компаний различных организационно-правовых форм.

На данный момент существуют две группы вопросов системного характера, сдерживающих реализацию программы реформирования:

- отсутствие четких механизмов реализации концепции развития пригородного пассажирского комплекса в увязке со спецификой этих перевозок в различных субъектах РФ;
- недостаточность существующей законодательной базы, регулирующей организацию пригородных железнодорожных перевозок как на федеральном, так и региональном уровне.

Вопросы общего управления пригородными перевозками в условиях реформирования отрасли сформулированы в проекте целевой модели состояния пригородного пассажирского комплекса, представленном на рассмотрение дорог в июне текущего года.

В целом предложенная модель представляется вполне адекватной, предметом дискуссии является только схема создания ДЗО «Управляющая компания».

Наиболее приемлемой схемой создания управляющей компании представляется передача ОАО «РЖД» акций своих дочерних обществ, основным видом деятельности которых будет являться перевозка пассажиров в пригородном сообщении, ДЗО (ППК), в доверительное управление ДЗО «Управляющая компания». При этом могут быть переданы ДЗО «Управляющая компания» акции как уже созданных с участием субъектов Федерации ППК и тех ППК, согласие на создание которых от субъектов Федерации уже получено, так и вновь созданных ОАО «РЖД» компаний, возможно, без участия субъектов Федерации. Этот вариант позволил бы специализировать и упростить технологию функций управления дочерними обществами.

Дальнейшее развитие структуры и централизации функций управления пригородными перевозками может идти через решение следующих конкретных задач — снижение убыточности пригородных пассажирских перевозок, повышение качества услуг, предоставляемых пригородным комплексом. Возможности и пути достижения этих целей будут в значительной степени зависеть от полноты и качества вновь принятых нормативных актов, перечень и стадии подготовки которых представлены в проекте целевой модели состояния пригородного комплекса.

Этот вопрос на федеральном уровне тщательно проработан в проекте целевой модели состояния пригородного пассажирского комплекса ОАО «РЖД», где изложен исчерпывающий перечень нормативных документов, нуждающихся в разработке, дополнениях и изменениях:

- Федеральный закон «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении» (Проект закона разработан и в ближайшее время будет направлен на согласование);

- Постановление Правительства Российской Федерации «О перечне работ (услуг) субъектов естественных монополий на железнодорожном транспорте общего пользования, тарифы, сборы и плата на которые регулируются государством, и порядке государственного регулирования тарифов, сборов и платы на эти работы (услуги), включающем основы ценообразования и правила государственного регулирования и контроля» (соответствующее постановление Правительства РФ подготовлено ФСТ России);

- принятие нового прейскуранта 10-02-16, разработка которого находится на завершающем этапе;

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил возмещения за счет средств федерального бюджета потерь в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика на железнодорожном транспорте общего пользования, возникающих в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и платам по перевозкам пассажиров в пригородном сообщении», позволяющее обеспечить сходимость субсидий из федерального бюджета и «выпадающих» доходов за проезд граждан-получателей социальной услуги (соответствующее постановление Правительства РФ подготовлено Минтранс);

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил возмещения за счет средств федерального бюджета потерь в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика на железнодорожном транспорте общего пользования»;

- Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ ОАО «РЖД».

На региональном уровне необходимо определить механизм формирования государственного социального заказа на пригородные пассажирские перевозки, который на данный момент отсутствует даже в форме каких-либо проектов, поэтому хотелось бы обозначить возможные подходы к этому вопросу.

При регулировании тарифов на пригородные перевозки и установлении их ниже себестоимости органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитеты принимают на себя функции заказчика и заключают с перевозчиком (пригородной пассажирской компанией) договор об организации пригородных перевозок в регионе. В этом договоре заказчик обязуется формировать государственный заказ по перевозкам пассажиров по конкретным маршрутам в соответствии с техническими возможностями перевозчика, устанавливать уровень зонных тарифов на проезд пассажиров в пригородных поездах по предложению перевозчика и производить полную оплату

госзаказа по перевозкам в размере, равном расходам, некомпенсированным доходами от продажи билетов.

Другим направлением деятельности дороги по снижению убыточности пригородных пассажирских перевозок является организация взаимодействия с органами власти субъектов РФ по совершенствованию законодательной базы в сфере транспортного обслуживания населения региона.

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с 01 января 2005 г. организация пригородных пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте общего пользования ложится на плечи субъектов Российской Федерации. Но данная норма права по-прежнему ни на федеральном, ни на региональном уровне не получила развития, остаются не решенными вопросы, определяющие порядок и условия участия органов государственной власти субъектов РФ в организации пригородных перевозок на территории субъектов.

В настоящее время участие органов государственной власти субъектов РФ в организации пригородных перевозок регламентируется ежегодно заключаемыми соглашениями между дорогой — филиалом ОАО «РЖД», и правительством субъектов соответствующими договорами, предусматривающими обязательства регионов возмещать дороге понесенные убытки от данного вида деятельности и за оказание услуг по перевозке граждан льготных категорий.

В целях ликвидации правового пробела субъектам РФ, расположенным на полигоне деятельности дороги, направлены проекты областных (окружных) законов о транспортном обслуживании населения региона для рассмотрения и принятия. Для урегулирования разногласий по данному документу и согласования общей редакции созданы рабочие группы из числа представителей органов власти и руководства дороги.

Государственное регулирование тарифов и надбавок на пригородные перевозки, а также обязательство по возмещению убытков дороге от данного вида деятельности среди субъектов определено только в Ханты-Мансийском автономном округе постановлением правительства ХМАО от 1.02.2001 № 17-п «О регулировании цен (тарифов) на продукцию (товары, услуги) в автономном округе».

При этом государственное регулирование тарифов на перевозку пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении осуществляется правительством Ханты-Мансийского автономного округа по согласованию со Свердловской железной дорогой в соответствии с принятыми субъектом постановлением правительства ХМАО от 08.02.2006 № 24-п «Об утверждении порядка возмещения потерь в доходах организациям железнодорожного транспорта, возникших в результате регулирования тарифов на перевозки пассажиров и багажа в пригородном сообщении» и методикой определения величины субсидии на возмещения потерь в доходах организациям железнодорожного транспорта, возникших в результате регулирования тарифов на перевозку пассажиров и багажа железнодорожным транспортом пригородного сообщения в пределах Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

Регулирование тарифов иными субъектами не осуществляется, но влияние на их размер и размер возмещения убытков от организации пассажирских перевозок в пригородном сообщении определено рядом принятых нормативных актов.

Согласно указу губернатора Пермской области от 30.06.03 № 126 «О государственном регулировании цен (тарифов) на территории области» такая услуга как перевозка пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении не входит в перечень продукции и услуг, на которые распространяется государственное регулирование цен и тарифов. Следствием этого является то, что администрация региона считает, что у нее отсутствуют правовые основания для компенсации потерь в доходах железной дороги от организации пригородных пассажирских перевозок.

Однако в постановлении законодательного собрания Пермской области от 18.09.2003 г. № 990 «О стратегии социально-экономического развития Пермской области» отмечается, что в области сохранится практика установления тарифов на перевозки пассажиров в пригородном сообщении при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счет бюджета области.

Свердловская область одним из направлений развития железнодорожного транспорта считает отработку системы финансирования из областного бюджета пригородных пассажирских перевозок на основе фактических расходов, в том числе и от предоставления льгот. Данные положения нашли отражение в постановлении правительства Свердловской области от 30.09.1998 № 998-П «О концепции развития транспорта Свердловской области».

В соответствии с предоставленным правом Тюменская область регулирует тарифы на перевозки пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов (Концепция социально-экономического развития Тюменской области на период до 2010 г., утв. распоряжением губернатора Тюменской области от 28.07.2003 г. № 650-р).

Формирование тарифов на пригородные пассажирские перевозки в области осуществляются в соответствии с постановлением администрации Тюменской области от 11.10.2004 г. № 110-пк «О методике формирования тарифов на услуги перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении».

В целях совершенствования системы взаимодействия дороги с вышеназванными субъектами РФ в части регулирования тарифов на пригородные пассажирские перевозки и реализации полномочий субъектов в соответствии с федеральным законодательством на имя губернаторов Свердловской и Тюменской областей, Пермского края направлены обращения с предложением разработать и принять соответствующие нормативно-правовые акты, которые бы законодательно закрепили полномочия субъектов РФ на регулирование тарифов на пригородные пассажирские перевозки железнодорожным транспортом, определили порядок и механизм процедуры регулирования тарифов, права и обязанности субъекта РФ и организации, осуществляющей перевозочную деятельность, включая вопросы возмещения убытков в связи с данным регулированием.

В результате проведенной на дороге работы с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации по инициированию последними приня-

тия нормативно-правового акта, предусматривающего предоставление учащимся льгот для проезда в поездах пригородного сообщения с финансированием из регионального бюджета:

администрация Свердловской области выразила предварительное согласие производить компенсацию начислений за льготный проезд учащихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений Свердловской области из многодетных семей с 4 квартала 2007 г. (период действия льготы с 15 октября) по фактически начисленным суммам (ориентировочно 0,47 млн р. в месяц), в отношении остальных учащихся Свердловской области планируется произвести монетизацию льгот на проезд железнодорожным транспортом в пригородном сообщении с переводом их в платную категорию пассажиров;

администрацией ХМАО готовится проект постановления правительства округа о монетизации льгот учащимся с переводом их в платную категорию пассажиров;

администрация Тюменской области отказала в компенсации проезда учащихся; ответ на обращение дороги по данному вопросу из администрации Пермского края не поступал.

Решение обозначенных проблемных вопросов позволит регламентировать права и обязательства сторон по вопросам транспортного обслуживания населения регионов в пригородном сообщении, включая вопросы возмещения убытков от регулирования тарифов.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 384 от 18.05.2001 г. «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» компании должны быть наделены собственным имуществом.

Отсутствие имущества на балансе вынуждает компании для обеспечения пригородных железнодорожных перевозок брать необходимое имущество в аренду у своих же акционеров (остановочные платформы и вокзалы, подвижной состав, помещения для размещения персонала).

Передача компаниям имущества позволит сэкономить эксплуатационные средства за счет арендной платы, рентабельности и НДС, обеспечить более качественное планирование затрат по данным объектам, выполнить необходимый капитальный ремонт, полностью контролировать процесс формирования своих услуг, а значит, предоставлять пассажирам более качественный сервис.

Наделение собственным имуществом является положительным моментом еще и потому, что общество становится привлекательным для инвесторов.

Однако на данный момент отсутствуют нормативные подходы к решению этого вопроса:

— проблемы организации работы созданных пригородных пассажирских компаний в качестве самостоятельных перевозчиков на основании полученных лицензий;

— формирование ставок по договорам аренды подвижного состава;

— невозможность достоверного определения сумм, подлежащих возмещению ППК за предоставление услуг инфраструктуры на уровне дороги даже в части специфических (прямых производственных) расходов, например, по капитальному ремонту путевого хозяйства в связи с выделением ДРП в филиал ОАО «РЖД», распределяемых расходов инфраструктуры в связи с выделением ФПД и ДЖВ.

Проблемы дебиторской задолженности ППК за услуги железной дороги — высокий риск недофинансирования эксплуатационной деятельности дороги; в связи с невозможностью в сжатые сроки ликвидировать убыточность ППК, работающих в масштабах субъектов РФ, высокой зависимостью ППК от бюджетного финансирования их дебиторская задолженность перед дорогой в существующих условиях приведет к недофинансированию эксплуатационной деятельности дороги.

По-прежнему стоит вопрос о необходимости уточнения условий и процедуры заключения договоров с ППК на аренду помещений вокзальных комплексов для технологического и коммерческого использования.

Существующие требования по предоставлению зданий и помещений вокзальных комплексов в аренду ДЗО ППК на конкурсной основе и по рыночным ценам не позволят им на начальном этапе реализовать свои потенциальные возможности в создании рентабельного бизнеса, кроме того, повышают размеры неликвидной дебиторской задолженности РЖД, риск банкротства ППК. Очевидно, эти требования можно применять по мере реализации бизнес-планов ППК, обеспечивающих выход на безубыточную работу в определенных временных рамках.