

**Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественных слушаний на тему:
«Об актуальных вопросах функционирования железнодорожного
пассажи́рского транспорта (в рамках объявленного 2016 года – годом
пассажи́ра)»**

10 ноября 2016 года

город Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию реального сектора экономики состоялись общественные слушания на тему: «Об актуальных вопросах функционирования железнодорожного пассажирского транспорта (в рамках объявленного 2016 года – годом пассажи́ра)» (далее – общественные слушания, мероприятие).

В общественных слушаниях принимали участие члены Общественной палаты, представители исполнительных органов государственной власти, открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД») и дочерних организаций, организаций железнодорожного транспорта, научного и экспертного сообщества.

Участники мероприятия отметили, что за 10 месяцев 2016 года железнодорожным транспортом перевезено 859,9 млн. пассажиров, что на 0,4 % выше показателей предыдущего года, при этом наиболее благоприятная ситуация сложилась в области перевозки пассажиров по рейсам дальнего следования, где прирост составил 3,1%. Во многом этого удалось достичь за счет сдерживания роста тарифов на перевозку, который не превысил 4%. Это стало возможным в результате принятия решения о снижении ставки налога на добавленную стоимость до 10%, что позволило сбалансировать бюджет акционерного общества «Федеральная пассажирская компания» (далее – АО «ФПК») в условиях снижения размеров субсидирования, потерь в доходах, возникающих в результате

государственного регулирования тарифов на проезд в плацкартных и общих вагонах поездов дальнего следования.

Участники общественных слушаний констатировали, что Концепцией развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2014 года № 857-р (далее – Концепция), определен вектор развития и совершенствования модели функционирования пригородных железнодорожных перевозок; распределена ответственность федерального и регионального центров; определен порядок взаимоотношений органов государственной власти и юридических лиц при организации пассажирских перевозок в пригородном сообщении.

В соответствии с Концепцией принят ряд ключевых решений на государственном уровне:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 703 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 844», предписывающее Федеральной антимонопольной службе установить коэффициент 0,01 к тарифам на услуги инфраструктуры при перевозках пассажиров в пригородном сообщении с полным возмещением потерь в доходах ОАО «РЖД» от государственного регулирования тарифов на эти услуги из федерального бюджета до 2030 года включительно.

2. Федеральный закон от 06 апреля 2015 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о приостановлении действия абзаца третьего подпункта 7 пункта 2 статьи 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении», которым устанавливается налоговая ставка по налогу на добавленную стоимость в размере 0 процентов в отношении услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на период по 31 декабря 2016 года, а также приостановление

действия положения абзаца третьего подпункта 7 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации, устанавливающего освобождение от налогообложения данным налогом указанных услуг до 1 января 2017 года.

3. Субъектами Российской Федерации разработаны и утверждены 82 комплексных плана транспортного обслуживания населения регионов (далее – КПТО). В КПТО сформирована сбалансированная система параметров транспортного обслуживания населения субъектом Российской Федерации в части пригородных пассажирских перевозок. Учтены требования к параметрам регионального заказа на период с 2016 по 2030 год с учетом включения причастными регионами в КПТО межрегиональных маршрутов. Принятые меры позволили стабилизировать маршрутную сеть пригородных поездов и, соответственно, сохранить доступность для пассажиров.

ОАО «РЖД» был разработан и утвержден план мероприятий, направленный на повышение качества транспортного обслуживания пассажиров на 2016 год (далее – План). План состоял из 14 направлений деятельности, обеспечивающих повышение клиентоориентированности и качества транспортного обслуживания, основными из которых являлись:

- расширение маршрутной сети, повышение скоростей движения поездов;
- повышение ценовой доступности перевозок;
- развитие дополнительных услуг, сервисов и мультимодальности;
- повышение комфорта и качества перевозок;
- развитие информационных каналов обслуживания пассажиров, внешних коммуникаций и обратной связи;
- организация работы с обращениями граждан;
- обновление парка подвижного состава;
- развитие пассажирской инфраструктуры.

Утвержденный План включает в себя 236 мероприятий. Интегральным показателем, который характеризует исполнение мероприятий по разделу «Повышение ценовой доступности перевозок», является доля пассажиров, которые приобрели билет по тарифу ниже базового.

В сегменте традиционных дальних перевозок, как в регулируемом, так и дерегулированном секторах, были реализованы различные комбинации инициатив, сочетающих в себе дифференциацию стоимости в зависимости от расположения места, глубины продажи, наличия спроса и других факторов. В целом за 10 месяцев в 2016 году специальными тарифами воспользовались 15,2 млн. пассажиров, что на 10% выше уровня прошлого года.

Аналогичная тенденция складывается в сегменте скоростных перевозок. Применяемая в настоящее время в поездах «Сапсан» динамическая система управления тарифами позволяет в период с 60 до 11 суток половине пассажиров (58%) приобретать проездные документы по цене ниже базовой стоимости. В целом за 10 месяцев объем реализации таких проездных документов составил более 2,4 млн. единиц, что на 26% выше показателя 2015 года.

Подразделениями холдинга существенно увеличен объем дополнительных услуг, предоставляемых в поездах, на вокзалах, а также услуг, косвенно связанных с перевозками. В результате средняя сумма доходов на одного пассажира дальнего следования от указанной деятельности за 10 месяцев составила 33 рубля, прирост к 2015 году равен 12,5%.

Основное направление развития бизнеса по реализации услуг по перевозке пассажиров нацелено на электронную коммерцию. Сегодня 39,3 % от общего количества проданных мест на поезда дальнего следования оформляются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». С 25 февраля 2016 года более 191 тыс. пользователей установили мобильные приложения на мобильные устройства, оформлено более 400 тыс. электронных билетов. Разрабатывается единое мобильное приложение «РЖД

пассажирам», которое предоставит в одном приложении весь информационный и развлекательный сервис для планирования и совершения поездки на поезде.

В настоящее время сформирована технология оплаты электронных билетов электронными деньгами на сайте ОАО «РЖД». Реализована оплата с использованием электронных средств платежей («Яндекс. Кошелек», PayPal, Kiwi, WebMoney). С июля 2016 года введен в эксплуатацию сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для слабовидящих, сопровождаемый звуковым оформлением.

Крупнейшим проектом, реализованным в 2016 году, является организация перевозок пассажиров на Московском центральном кольце (далее – МЦК). В настоящий момент на МЦК эксплуатируются 33 электропоезда постоянного тока ЭС2Г «Ласточка», для покупки проездных документов на МЦК работают 13 билетных касс, для пассажиров доступна 31 новая станция, при этом с 15-ти станций возможны пересадки на другие линии метрополитена и с 6 – на пригородные железнодорожные станции.

С начала запуска на МЦК (с 10 сентября по 08 ноября 2016 года) перевезено более 13 млн. пассажиров. Несмотря на окончание бесплатного проезда с 11 октября 2016 года, сохраняется высокий спрос пассажиров на новый транспортный продукт. В среднем за сутки (с начала эксплуатации) - более 217 тыс. человек, в том числе по рабочим дням - более 238 тыс. человек, по выходным дням - по 170 тыс. человек.

Абсолютный рекорд по количеству отправленных пассажиров был установлен 9 ноября 2016 года, перевезено 308 тыс. пассажиров. Данный проект набирает все новые и новые объемы. Среднесуточное отправление пассажиров планировалось на первый год эксплуатации на уровне 205 тыс. человек в сутки.

Вместе с тем участники мероприятия выделили ряд проблем, одинаковых как для дальнего следования, так и пригородного сообщения:

1. Парк вагонов, принадлежащих АО «ФПК» на праве собственности составляет 18,9 тыс. вагонов. В ближайшие 3 года по истечении срока службы будет исключено 4,7 тыс. вагонов, к 2021 году выбытие парка достигнет 7,9 тыс. единиц. Для восполнения парка необходимо инвестирование в закупку подвижного состава в объеме 36,9 млрд. рублей в год, а ресурсов АО «ФПК» достаточно только для удовлетворения половины потребности.

2. При эксплуатируемом парке вагонов электропоездов в 9,5 тыс. единиц в течение следующих 3 лет необходимо исключение 1,2 тыс. единиц и дефицит составит 17%, что может привести к резкому снижению транспортной доступности и росту социальной напряженности. Практически весь пригородный подвижной состав находится в собственности ОАО «РЖД» и арендуется пригородными компаниями. В условиях отсутствия инвестиций в закупку парка со стороны ОАО «РЖД» источником его обновления может служить включение инвестиционной составляющей в тариф на перевозку пассажиров для обеспечения закупки за счет средств перевозчиков. В результате создаются риски для стабильной работы машиностроительных предприятий, производящих железнодорожный подвижной состав.

3. Отсутствие необходимого правового регулирования и несовершенство действующего законодательства в области железнодорожных пассажирских перевозок, а именно:

- не в полной мере урегулированы основы организации железнодорожных регулярных пассажирских перевозок, обязанности государства и перевозчика, порядок регулирования и финансового обеспечения перевозок;

- не утверждена Концепция долгосрочного государственного регулирования межрегиональных пассажирских перевозок;

– не установлены нормы, обеспечивающие возмещение потерь доходов пригородных перевозчиков при перевозках граждан-получателей социальной услуги в виде бесплатного проезда.

Учитывая вышеизложенное, а также социальную важность и актуальность общественных отношений в сфере железнодорожных перевозок граждан и транспортной доступности указанных видов перевозок, Общественная палата считает необходимым рекомендовать:

Правительству Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Разработки механизма предоставления государственных гарантий пригородным компаниям, лизинговым компаниям и кредитным учреждениям на приобретение подвижного состава по лизинговым схемам, а также софинансирования из федерального бюджета на покрытие части затрат по уплате процентных ставок по лизингу.

2. Ускорения внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленного Министерством транспорта Российской Федерации 29 августа 2012 года.

3. Ускорения утверждения проекта концепции долгосрочного государственного регулирования межрегиональных пассажирских перевозок, разработанного Министерством экономического развития Российской Федерации и внесенного в Правительство Российской Федерации 23 мая 2016 года.

4. Закрепления предоставления субъектам Российской Федерации на постоянной основе иных межбюджетных трансфертов на достижение целевых показателей региональных программ в сфере дорожного хозяйства и

обеспечения исполнения субъектами Российской Федерации обязательств по поддержке пригородного сообщения.

5. Ускорения внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках», разработанного Министерством транспорта Российской Федерации.

6. При расчете коэффициента бюджетной обеспеченности или выделении субъектам Российской Федерации дотаций:

– выделения из федерального бюджета дотаций только при условии исполнения субъектами Российской Федерации обязательств по полной компенсации выпадающих доходов от государственного регулирования тарифов в пригородном сообщении;

– учета, при формировании индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, затрат на организацию железнодорожных пассажирских перевозок в пригородном сообщении как социальные расходы.

Федеральной антимонопольной службе

Рассмотреть возможность:

1. Разработки методики определения экономически обоснованного уровня тарифов на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

2. Доработки методики расчета стоимостных параметров (тарифов) по аренде и ремонту/техническому обслуживанию подвижного состава, утвержденной Приказом Федеральной антимонопольной службы от 24 декабря 2015 года № 1302/15 «Об утверждении методики расчета ставок платы за услуги по аренде железнодорожного подвижного состава, управлению им, его эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту, оказываемые организациям в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении», арендуемого пригородными компаниями у ОАО «РЖД», с целью обеспечения большей

прозрачности (открытости) определения экономически обоснованного уровня затрат на перевозку пассажиров.

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации рассмотреть возможность внесения изменений в части компенсации выпадающих доходов перевозчиков, исходя из утвержденных в субъектах Российской Федерации тарифов в Правила финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 года № 1140 «О внесении изменений в Правила финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг».

Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации совместно с ОАО «РЖД» рассмотреть возможность разработки долгосрочной программы обновления парка пригородного подвижного состава с определением источников финансирования.

Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству промышленности Российской Федерации совместно с ОАО «РЖД»

Рассмотреть возможность:

1. Внесения в пункт 1 статьи 11.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изменений, предусматривающих кратное увеличение размера штрафа за проезд лиц в непригодных для проезда местах в пассажирских поездах.

2. Разработки и утверждения нормативного акта, не допускающего к перевозке лиц, совершивших правонарушение на железнодорожном транспорте.

Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть возможность разработки и утверждения Методики оценки социально-экономической и бюджетной эффективности применения мер государственной поддержки оказания услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в дальнем сообщении.

Вышшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Рассмотреть возможность:

1. Принятия мер по недопущению ухудшения транспортного обслуживания населения, сохранению пригородных пассажирских железнодорожных перевозок и стабильной безубыточной работы компаний – перевозчиков с учетом особенностей региона.

2. По итогам 2016 года обеспечения компенсации потерь в доходах перевозчиков в полном объеме.

3. Обеспечения заключения с перевозчиками долгосрочных договоров на транспортное обслуживание населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении с соответствующим региональным бюджетным финансированием в рамках проведения договорной кампании на 2017 год.

4. Включения инвестиционной составляющей, направленной на приобретение подвижного состава при проведении тарифного регулирования и учета уровня экономически обоснованных затрат.

5. Включения в состав экономически обоснованных затрат перевозчиков расходов на выполнение коллективных договоров и других обязательных социальных программ, необходимых для удовлетворения социальных и экономических нужд работников пригородных пассажирских компаний, в соответствии с трудовым законодательством.

6. Завершения работ по подписанию соглашений об урегулировании задолженности субъектов Российской Федерации перед пригородными железнодорожными пассажирскими компаниями в первом квартале 2017 года.