

Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом и плана по ее реализации

Распоряжение · № 857-р · от 19.05.2014 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

ОТ 19 МАЯ 2014 Г. № 857-Р

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемые:

Концепцию развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом;
план мероприятий по реализации Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом.

2. Федеральным органам исполнительной власти обеспечить выполнение плана, утвержденного настоящим распоряжением.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении своей деятельности руководствоваться положениями Концепции и плана, утвержденных настоящим распоряжением.

Председатель Правительства
Российской Федерации Д.Медведев

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 19 мая 2014 г. № 857-р

КОНЦЕПЦИЯ

развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом

I. Общие положения

Перевозки пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении призваны удовлетворить одну из базовых, первоочередных потребностей граждан Российской Федерации в свободе передвижения. Устойчивое и качественное осуществление перевозок обеспечивает трудовую миграцию населения, способствует развитию рынка труда и оказывает положительный мультипликативный эффект на экономику страны.

Пригородное железнодорожное сообщение является более экологичным и безопасным, чем автомобильное. Объем выбросов углекислого газа на железнодорожном транспорте в расчете на пассажиро-километр примерно в 1,7 раза ниже, чем на автомобильном транспорте. Аварийность в железнодорожном сообщении многократно ниже, чем на автомобильном транспорте.

Пригородный железнодорожный транспорт пользуется широкой поддержкой общественного мнения. Свыше 84 процентов населения отрицательно относится к возможности замены пригородных электропоездов другими видами сообщения.

II. Цель настоящей Концепции

Целью настоящей Концепции является определение ключевых принципов организации, регулирования и финансирования деятельности комплекса пригородных пассажирских перевозок,

позволяющих обеспечить потребности населения в качественном пригородном сообщении и создать условия для устойчивого развития этого сегмента отрасли железнодорожного транспорта. Основными стратегическими целями развития комплекса пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом для государства являются:

- повышение качества услуг пригородного пассажирского сообщения;
- обеспечение необходимого уровня доступности пригородных перевозок для населения страны при заданных параметрах качества и безопасности;
- повышение экономической эффективности отрасли и оптимизация потребности в государственной финансовой поддержке;
- привлечение в отрасль долгосрочных инвестиций, осуществляемых за счет средств внебюджетных источников.

Для достижения указанных стратегических целей необходимо:

- создать предсказуемые условия для всех участников рынка с целью повышения устойчивости функционирования отрасли;
- создать стимулы для повышения эффективности деятельности участников рынка;
- повысить полномочия и ответственность субъектов Российской Федерации и перевозчиков при организации и выполнении пригородных перевозок;
- создать устойчивые механизмы межрегионального взаимодействия;
- создать условия для привлечения в отрасль инвестиций, осуществляемых за счет внебюджетных источников, обеспечивающих наращивание, обновление и модернизацию производственных фондов пригородного пассажирского комплекса и внедрение инновационных транспортных технологий.

III. Реализация Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте в сфере пригородного сообщения

В результате реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384 "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте", деятельность пригородного пассажирского комплекса в Российской Федерации претерпела следующие изменения:

- перевозочная деятельность отделена от предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, функционируют 27 пригородных пассажирских компаний, в уставных капиталах которых участвуют 26 субъектов Российской Федерации и одно муниципальное образование;
- осуществляется формирование нормативной базы по тарифному регулированию в сфере перевозок пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении;
- осуществляется привлечение инвестиций за счет средств внебюджетных источников в пригородное железнодорожное сообщение повышенной комфортности, в том числе в капитал пригородных компаний-перевозчиков и мощности по выполнению капитальных ремонтов подвижного состава.

В условиях системы государственного регулирования и недостаточности средств, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, деятельность созданных пригородных компаний является стабильно убыточной.

Для улучшения финансового положения пригородных компаний Правительством Российской Федерации принято временное решение о снижении платы за услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования на 99 процентов на 2011 - 2013 годы.

При этом отсутствуют системные решения по целому ряду параметров функционирования пригородного пассажирского комплекса, в том числе:

- по долгосрочной стратегии и форме участия государства в развитии пригородного железнодорожного сообщения;

по системе нормативно-правового регулирования отношений между субъектами рынка пригородных перевозок (субъект Российской Федерации, перевозчик, пассажир, владелец инфраструктуры, федеральные органы исполнительной власти);

по эффективной схеме организации конкуренции на рынке перевозки пассажиров в пригородном сообщении;

по обеспечению стимулов для повышения качества пригородного пассажирского сообщения и эффективности деятельности перевозчиков, а также для сокращения убыточности пригородных пассажирских перевозок;

по оптимальному распределению имущественных активов пригородного пассажирского комплекса;

по механизму гарантированного обеспечения компенсации потерь в доходах пригородных компаний, возникающих вследствие государственного регулирования тарифов, в том числе от перевозки льготных категорий граждан;

по механизмам инвестирования в развитие инфраструктуры и обновление подвижного состава.

В результате пригородное железнодорожное сообщение не реализует имеющиеся резервы для более эффективного выполнения своих социальных и народно-хозяйственных функций, демонстрируя:

- сокращение доли пригородного железнодорожного сообщения в структуре перевозок населения;
- медленное повышение качества перевозок пригородным железнодорожным транспортом;
- опережающий рост тарифов в пригородном железнодорожном сообщении в сравнении с ростом реальных располагаемых доходов населения;
- недостаточный рост операционной эффективности и нарастание задолженности перевозчиков.

IV. Оценка состояния и развития пригородного железнодорожного сообщения

Пригородное железнодорожное сообщение в Российской Федерации имеет следующие технологические, организационные и экономические особенности:

- значительная часть маршрутов проходит по территории нескольких субъектов Российской Федерации с разным уровнем жизни населения, параметрами регионального заказа и уровнем бюджетной обеспеченности;
- пригородные перевозки характеризуются различной дальностью и неравномерным пассажиропотоком;
- перевозки в пригородном сообщении осуществляются при невысокой скорости, что обусловлено совместным использованием железнодорожной инфраструктуры с другими видами железнодорожного сообщения;
- локальный масштаб работы железнодорожных пригородных компаний затрудняет организацию эффективной конкуренции между ними при наличии высокой конкуренции со стороны автомобильного транспорта;
- деятельность большинства перевозчиков является глубоко убыточной;
- подвижной состав, локомотивные бригады и ремонтные мощности пригородного комплекса принадлежат открытому акционерному обществу "Российские железные дороги";
- нормативная правовая база, регулирующая отношения участников рынка по организации перевозки пассажиров в пригородном сообщении, не сформирована.

Особенности функционирования отрасли в отсутствие завершенных решений по дальнейшему развитию пригородного железнодорожного сообщения могут привести:

- к снижению доступности пригородных перевозок. В настоящее время относительный уровень тарифов на пригородные перевозки как доля цены годового абонеента на транспорт в годовом располагаемом доходе домохозяйств в Российской Федерации составляет от 5,5 процента до 7 процентов, что является одним из самых высоких уровней в мире;
- к снижению качества и уровня сервиса. В настоящее время в восприятии пассажиров качество услуг

в пригородном железнодорожном сообщении отстает от динамики цен. Пассажиры отмечают проблемы с переполнением вагонов, большими интервалами курсирования поездов, отсутствием удобств и недостаточной комфортабельностью или плохим состоянием подвижного состава, а также высказывают неудовлетворенность системой продаж билетов. Претензии предъявляются к недостаточно развитому уровню взаимодействия и координации с иными видами транспорта (организация интермодальных перевозок).

В 2003 - 2010 годах в Российской Федерации прослеживалась стабильная тенденция сокращения транспортной работы и пассажирооборота на пригородном железнодорожном транспорте в среднем на 3,5 процента в год. В 2011 году с введением мер государственной поддержки пригородного комплекса количество отправленных пассажиров выросло к 2010 году на 5,6 процента, пассажирооборот - на 4,6 процента. В 2012 году прирост к предыдущему году составил 7,3 и 7,8 процента соответственно.

Принятие предлагаемых в настоящей Концепции мер позволит улучшить ситуацию на рынке пригородных пассажирских перевозок. При этом конкретные решения зависят от особенностей субъектов Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации с высокой плотностью пассажиропотока (например, Московский транспортный узел) необходимо существенное повышение уровня сервиса, включая строительство выделенных путей для пригородного пассажирского сообщения на отдельных направлениях, замену подвижного состава на более комфортный и организацию пересадочных узлов для развития интермодальных перевозок. В субъектах Российской Федерации со средней плотностью пассажиропотока (например, Новосибирская область) необходимо повысить уровень сервиса, включая повышение частоты движения на отдельных направлениях, обновление подвижного состава, улучшение инфраструктуры, а также привлечение инвестиций в строительство интермодальных пересадочных узлов. В субъектах Российской Федерации с низкой плотностью пассажиропотока при наличии альтернативных способов сообщения после проведения соответствующего анализа возможно принятие решения о сокращении отдельных направлений пригородного железнодорожного сообщения и перераспределении пассажиропотока в пользу иных видов пригородного сообщения или об отказе от таких направлений и такого перераспределения.

V. Основные принципы организации пригородного железнодорожного сообщения

Для повышения эффективности работы пригородного пассажирского комплекса и достижения поставленных стратегических целей целевая модель организации пригородного железнодорожного сообщения предусматривает:

со стороны федерального центра:

создание рамочных условий функционирования отрасли, включая требования к региональным стратегиям (планам) транспортного обслуживания населения и методические рекомендации по их разработке, стандартные контракты на перевозки, методику определения экономически обоснованного уровня тарифов на пригородные перевозки, механизмы взаимодействия и разрешения спорных ситуаций между участниками рынка, а также требования по мобильности пассажиров в пригородном сообщении и другое;

согласование параметров регионального заказа на пригородные железнодорожные перевозки в части прогнозных объемов пассажирооборота и транспортной работы, в том числе в межрегиональном пригородном сообщении;

разработку требований к минимальному уровню обслуживания и стандарту качества, обязательному для всех перевозчиков, а также осуществление контроля за его соблюдением;

определение тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

регулирование отношений перевозчика и пассажира при оплате проезда в целях предупреждения

безбилетного проезда, в том числе путем внесения требуемых изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, правила перевозки пассажиров, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом и иные нормативные акты;

позапный переход начиная с 2015 года к компенсации в рамках долгосрочного транспортного заказа и соответствующих соглашений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации затрат на инфраструктуру железнодорожного транспорта общего пользования, задействованную при осуществлении пригородных пассажирских перевозок по регулируемым субъектами Российской Федерации тарифам;

финансирование затрат на инфраструктуру железнодорожного транспорта в конкретных регионах деятельности пригородной пассажирской компании при осуществлении перевозки пассажиров в пригородном сообщении по регулируемым субъектом Российской Федерации тарифам, установленным ниже экономически обоснованного уровня, только при условии зафиксированных в региональном бюджете обязательств субъекта Российской Федерации по финансированию деятельности перевозчика в объеме, достаточном для обеспечения выполнения согласованной субъектом Российской Федерации инвестиционной программы (полной компенсации за счет средств регионального бюджета возникающих в результате государственного ценового регулирования потерь в доходах перевозчика);

полную компенсацию перевозчикам стоимости проезда граждан, имеющих право на льготный проезд в пригородном железнодорожном транспорте в соответствии с федеральными нормативными актами, определяемой на основе фактического пассажирооборота и действующих региональных тарифов;

со стороны субъектов Российской Федерации:

разработку и согласование с федеральным центром средне- и долгосрочной (на 5 - 30 лет) комплексной стратегии (плана) транспортного обслуживания населения на основании прогнозных показателей перевозок в отдельных видах сообщения, целевых параметров доступности, мобильности населения и бюджетных ограничений (включая возможный отказ от пригородного железнодорожного сообщения);

определение параметров регионального заказа на пригородные железнодорожные перевозки и размещение заказа;

согласование перевозчику размера экономически обоснованных затрат и установление экономически обоснованного уровня тарифа, включающего в себя инвестиционную составляющую, размеры которой определяются органом государственного регулирования субъекта Российской Федерации с учетом одобренной субъектом Российской Федерации инвестиционной программы перевозчика;

установление тарифов на перевозки в рамках регионального заказа (в виде предельной величины стоимости разовой поездки);

определение целевых показателей по изменению размера компенсации в течение действия контракта;

обязательную компенсацию перевозчику потерь доходов, возникающих вследствие государственного регулирования тарифов в рамках перевозок, выполняемых в соответствии с долгосрочным транспортным заказом субъекта Российской Федерации;

со стороны перевозчиков:

гарантированное выполнение регионального заказа на перевозку пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении в заказанных субъектом Российской Федерации объемах и с установленными субъектом Российской Федерации требованиями к качеству обслуживания пассажиров;

инвестирование доходов, полученных по инвестиционной составляющей тарифа на перевозку пассажиров в рамках регионального заказа, на согласованные с субъектом Российской Федерации

цели, в частности на приобретение подвижного состава, переоборудование и улучшение состояния остановочных пунктов, пригородных платформ и иных объектов пригородной инфраструктуры, внедрение современных технологий, повышающих качество обслуживания пассажиров, и развитие сопутствующих услуг;

формирование направленной на повышение привлекательности пригородного железнодорожного транспорта тарифной политики с учетом интересов всех категорий пассажиров, в том числе путем предоставления скидок, абонементных билетов и других маркетинговых принципов с целью увеличения пассажиропотока и сокращения объема необходимых компенсаций;

со стороны владельца инфраструктуры - обязательства по инвестированию прибыли, получаемой от оказания услуг по использованию инфраструктуры, оказываемых при осуществлении пригородных перевозок, в развитие объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, задействованной при организации пригородного сообщения.

Целевая модель организации пригородного железнодорожного сообщения предусматривает:

организацию пригородного сообщения в субъектах Российской Федерации;

различные формы закупки услуг по пригородным железнодорожным перевозкам в рамках регионального заказа (прямое размещение заказа или конкурс);

размещение межрегионального заказа по маршрутам, проходящим по территории нескольких субъектов Российской Федерации, на основании соглашения между этими субъектами Российской Федерации;

расширение функций Министерства транспорта Российской Федерации при организации пригородного пассажирского железнодорожного сообщения - наделение ведомства полномочиями по согласованию региональных стратегий (планов) транспортного обслуживания населения и объемов заказываемой субъектами Российской Федерации транспортной работы в пригородном железнодорожном сообщении;

совершенствование системы построения тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования при осуществлении перевозок пассажиров в пригородном сообщении;

совершенствование системы взимания штрафов для повышения эффективности мероприятий, направленных на предупреждение безбилетного проезда;

неограниченное владение не принадлежащей открытому акционерному обществу "Российские железные дороги" железнодорожной инфраструктуры, пригородного подвижного состава и ремонтных мощностей, а также управление локомотивными бригадами.

VI. Модель регионального заказа и контрактных условий

В основу организации перевозок в пригородном железнодорожном сообщении положен долгосрочный транспортный заказ (региональный заказ), обеспечивающий создание условий для эффективной реализации субъектами Российской Федерации функции заказчика услуг и предсказуемость взаимоотношений заказчика и перевозчика на период действия контракта на организацию перевозок пассажиров железнодорожного транспорта в пригородном сообщении (далее - контракт).

Формирование регионального заказа и условий контракта между субъектом Российской Федерации и перевозчиком осуществляется на основании следующих принципов:

формирование заказа происходит на региональном уровне, заказываемый объем транспортной работы согласовывается Министерством транспорта Российской Федерации;

контракт охватывает территорию субъекта Российской Федерации целиком или частично, но не менее одного пригородного направления протяженностью до 200 км с учетом технологии организации перевозок;

срок действия контракта составляет 15 лет (долгосрочный транспортный заказ), допускается более

длительный срок контракта при необходимости окупаемости инвестиций перевозчика;

контракт содержит обязательные условия, касающиеся общих параметров маршрута (прогнозного пассажирооборота, размеров движения поездов, минимального количества остановок поезда на каждой станции за сутки, времени отправки первого и последнего поезда по ключевым станциям), использования стандартного оборудования для продажи билетов и контроля за количеством пассажиров;

контракт содержит требования к уровню и качеству обслуживания, касающиеся параметров классов вагонов, их внешнего и внутреннего вида, максимальной наполняемости вагона, строгого соблюдения расписания движения поездов и условий доступности для инвалидов перевозок с учетом нарушенных функций организма, а также целевые мероприятия перевозчика по повышению общего уровня обслуживания, условия проверки качества обслуживания и устранение обнаруженных недостатков;

контракт содержит четко определенные субъектом Российской Федерации правила и порядок установления и изменения тарифов в течение срока действия контракта и целевые параметры повышения эффективности перевозок, а также определяет систему взаимной финансовой ответственности сторон;

контракт содержит инвестиционные обязательства перевозчика с указанием источников финансирования, а также мероприятия перевозчика по снижению операционных затрат, повышению собираемости доходов и росту учетного пассажирооборота;

изменение заказчиком и (или) перевозчиком количества рейсов или маршрутов в рамках регионального заказа допускается в соответствии с определенной процедурой согласования с контрагентом и владельцем инфраструктуры положений контракта при условии, что принятие соответствующих решений не нарушит связность сообщения между субъектами Российской Федерации.

Экономически обоснованный уровень тарифов в рамках регионального заказа определяется субъектом Российской Федерации на основании методики определения экономически обоснованного уровня тарифов на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Прогнозный пассажиропоток в рамках государственного заказа согласовывается субъектами Российской Федерации и перевозчиком.

По соглашению сторон в контракт могут быть дополнительно внесены положения о порядке распределения дополнительной прибыли перевозчика в случае превышения фактического пассажиропотока над прогнозным и правила перерасчета размера компенсаций вследствие изменения экономически обоснованного уровня тарифов в случае, если фактический пассажиропоток оказался ниже прогнозного.

Убытки перевозчика, не покрываемые средствами, предусмотренными контрактами, и возникшие вследствие его неэффективной деятельности, не подлежат компенсации со стороны субъекта Российской Федерации.

VII. Взаимодействие между субъектами Российской Федерации

Для обеспечения возможности организации прямого межрегионального пригородного сообщения, исключающего конкуренцию нескольких перевозчиков на одном межрегиональном маршруте, субъектам Российской Федерации целесообразно совместно выработать в отношении таких маршрутов единую политику.

Для организации перевозки на межрегиональных маршрутах соответствующие субъекты Российской Федерации могут заключить между собой соглашение, закрепляющее в том числе: параметры межрегионального маршрута и объем заказа (аналогично основным положениям типового контракта);

порядок проведения совместного конкурса для размещения совместного заказа;
ответственность сторон по обязательствам, вытекающим из соглашения, в том числе в части возмещения положенной перевозчику компенсации.

Субъекты Российской Федерации могут самостоятельно разместить заказ на организацию пригородного сообщения по межрегиональному маршруту за счет собственных средств.

VIII. Конкурентная среда

Основными принципами организации конкурентной среды являются:

существование более чем одного перевозчика в пригородном железнодорожном сообщении;
распределение маршрутов перевозок в рамках регионального заказа как через прямое размещение, так и посредством конкурса.

При условии выполнения основных принципов организации пригородных пассажирских перевозок предусматривается развитие:

конкуренции на маршруте, когда на одних и тех же маршрутах пригородные перевозки

осуществляют несколько перевозчиков;

конкуренции за маршрут, когда на конкретных маршрутах исключительное право осуществлять пригородные перевозки на срок действия контракта по результатам выбора субъекта Российской Федерации передается одному перевозчику.

На начальном этапе наиболее оптимальным является сохранение прямого размещения региональных заказов на перевозки в пригородном железнодорожном сообщении.

В дальнейшем по мере приобретения субъектами Российской Федерации соответствующих навыков и развития конкуренции между пригородными компаниями субъекты Российской Федерации могут перейти к конкурсному размещению заказа.

IX. Финансирование пригородного железнодорожного сообщения

В рамках настоящей Концепции основными принципами финансирования пригородного комплекса являются:

компенсация за счет средств федерального бюджета затрат на предоставление открытому акционерному обществу "Российские железные дороги" услуг инфраструктуры при осуществлении перевозок пассажиров в пригородном сообщении в рамках регионального заказа, определенных на основании тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, начиная с 2015 года;

компенсация перевозчикам стоимости проезда льготных категорий граждан на основе фактического пассажирооборота и региональных тарифов;

субсидирование выпадающих доходов перевозчиков, связанных с государственным регулированием тарифов, субъектами Российской Федерации в рамках реализации регионального заказа на пригородные железнодорожные перевозки;

обеспечение ведения раздельного учета доходов и расходов перевозчика по каждому субъекту Российской Федерации, на территории которого перевозчик осуществляет перевозки пассажиров в пригородном сообщении;

возможность инвестирования в железнодорожную инфраструктуру пригородных пассажирских перевозок, не принадлежащую открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", которая предоставляется всем заинтересованным участникам отрасли, в том числе на основе механизмов государственно-частного партнерства.

X. Управление и владение активами

Предлагаемые принципы управления и владения активами пригородного пассажирского комплекса определяют структуру собственности на инфраструктуру, подвижной состав, ремонтные мощности и

иные активы, необходимые для осуществления пригородного железнодорожного сообщения, обеспечивающую всем участникам рынка возможность долгосрочного планирования своей деятельности и повышение экономической эффективности перевозочного процесса.

Ключевые принципы предполагают максимальную гибкость в определении структуры владения и управления активами с возможностью выбора одного из следующих наиболее оптимальных для конкретного субъекта Российской Федерации вариантов:

подвижной состав может принадлежать перевозчику, открытому акционерному обществу

"Российские железные дороги", субъекту Российской Федерации, производителю подвижного состава, лизинговой компании и другим владельцам;

ремонтные мощности могут принадлежать перевозчику, открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", субъекту Российской Федерации, производителю подвижного состава и другим владельцам;

железнодорожная инфраструктура пригородного пассажирского сообщения, не принадлежащая открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", находится в собственности тех участников рынка, которые финансируют ее создание и обновление;

наем и управление работой локомотивных бригад производятся перевозчиками либо владельцами подвижного состава.

На начальном этапе владения и управления подвижным составом предполагается сохранение существующего пригородного подвижного состава, не внесенного в капитал пригородных пассажирских компаний, в собственности открытого акционерного общества "Российские железные дороги" в составе центральной дирекции моторвагонного подвижного состава.

При наличии заинтересованности субъекта Российской Федерации или пригородной пассажирской компании в пригородном подвижном составе, принадлежащем открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", целесообразно внести подвижной состав в уставный капитал пригородной пассажирской компании на паритетных условиях с субъектом Российской Федерации и иными акционерами пригородной пассажирской компании. Одновременно возможна продажа принадлежащего открытому акционерному обществу "Российские железные дороги" подвижного состава любому заинтересованному участнику рынка.

В последующем предполагается создание отдельного дочернего общества открытого акционерного общества "Российские железные дороги", которое может осуществлять как лизинговую деятельность, передачу подвижного состава в аренду, так и его продажу иным собственникам (перевозчикам, субъектам Российской Федерации, лизинговым компаниям и др.).

В отношении нового подвижного состава настоящая Концепция предполагает множественность вариантов собственности. Собственниками могут выступать производители подвижного состава, лизинговые компании, пригородные компании и иные участники отрасли.

Наличие нескольких владельцев подвижного состава позволит субъектам Российской Федерации выбирать оптимальное соотношение между ценой и качеством, что обеспечит снижение требуемых размеров субсидирования деятельности пригородных компаний.

Для решения задачи привлечения частных инвестиций в наращивание и обновление подвижного состава необходимо использовать механизмы государственных гарантий по банковским кредитам, облигационным займам и иным финансовым инструментам, позволяющие пригородным компаниям и субъектам Российской Федерации привлекать финансирование для приобретения нового подвижного состава без существенного роста издержек и давления на тарифы.

Владение и управление ремонтными мощностями предполагают на начальном этапе реализации настоящей Концепции выделение существующих ремонтных мощностей пригородного комплекса в отдельную дирекцию открытого акционерного общества "Российские железные дороги". В дальнейшем на базе филиала предполагается создание дочернего общества открытого акционерного общества "Российские железные дороги".

На всех этапах допускаются разные формы владения ремонтными мощностями, в том числе открытым акционерным обществом "Российские железные дороги", производителями подвижного состава и перевозчиками.

Реализация предлагаемых принципов управления и владения активами создаст условия для оптимизации ремонтов и консолидации ремонтных мощностей с учетом динамики спроса, а также позволит перевозчикам выбирать оптимальное соотношение основных активов.

XI. Совершенствование системы государственного регулирования

Совершенствование системы государственного регулирования услуг пригородного комплекса направлено на обеспечение баланса интересов пассажиров, перевозчиков и владельца инфраструктуры, ограничение роста тарифной нагрузки на пассажиров, обеспечение стимулов для повышения экономической эффективности пригородных перевозок и оптимизацию использования железнодорожной инфраструктуры.

Основными направлениями совершенствования системы государственного регулирования пригородных перевозок являются:

закрепление за субъектами Российской Федерации безусловных обязательств по регулированию тарифов на перевозки пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении в рамках регионального заказа и компенсации потерь в доходах, возникающих вследствие государственного регулирования тарифов;

разработка методики определения экономически обоснованного уровня тарифов на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении. В состав экономически обоснованного уровня тарифов включаются целевая норма рентабельности деятельности перевозчика и инвестиционная составляющая, размеры которых определяются органом государственного регулирования субъекта Российской Федерации с учетом одобренных субъектом Российской Федерации объемов инвестиционных расходов перевозчика и уровня доступности перевозок для населения;

выделение нерегулируемого (перевозки вне рамок регионального заказа) сегмента в пригородных железнодорожных перевозках;

совершенствование системы построения тарифа на услуги по использованию инфраструктуры; отсутствие регулирования тарифов на прочие услуги в области пригородного железнодорожного сообщения, за исключением случаев монопольного предложения таких услуг.

Для оптимизации объемов государственной поддержки деятельности пригородного комплекса целесообразно провести работу по совершенствованию системы построения тарифа на услуги по использованию инфраструктуры, в том числе:

исключить из тарифа отдельные виды затрат, в частности затраты на электроэнергию, используемую на тягу для пригородного подвижного состава;

предусмотреть механизмы, стимулирующие использование подвижного состава нового поколения с улучшенными эксплуатационными характеристиками и меньшим воздействием на инфраструктуру; учитывать при расчете тарифов изменение величины затрат на содержание инфраструктуры в случае отказа части субъектов Российской Федерации от пригородного железнодорожного сообщения.

XII. Дополнительные параметры деятельности перевозчиков

В рамках дополнительных параметров деятельности перевозчиков закрепляются следующие принципы:

закрепление функции по продаже билетов за перевозчиками или специализированными компаниями с целью обеспечения единства интерфейса продажи билетов для удобства пассажиров;

предоставление перевозчику права оказывать дополнительные услуги в поездах пригородного

железнодорожного сообщения;

предоставление перевозчику права назначать дополнительные рейсы или маршруты вне рамок регионального заказа, тарифы на которых не регулируются субъектами Российской Федерации и компенсация затрат за услуги по использованию инфраструктуры из федерального бюджета не производится.

Договоры о компенсации за перевозку на территории конкретного субъекта Российской Федерации всех льготных категорий граждан (как региональных, так и федеральных) заключаются органами исполнительной власти соответствующего уровня непосредственно с действующими в субъекте Российской Федерации пригородными компаниями. Объем компенсации рассчитывается исходя из фактического объема перевозки и действующих в субъекте Российской Федерации тарифов.

XIII. Ожидаемые результаты реализации настоящей Концепции

Сценарные варианты развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом на период до 2030 года разработаны в базовом и форсированном вариантах.

Базовый вариант развития комплекса пригородных пассажирских перевозок характеризуется активными инвестициями в развитие железнодорожной инфраструктуры Московского транспортного узла со стороны государства и открытого акционерного общества "Российские железные дороги", а также приобретением современного пригородного подвижного состава перевозчиками.

В соответствии с многосторонним соглашением между Правительством Российской Федерации в лице Министерства транспорта Российской Федерации, правительством Москвы, правительством Московской области, открытым акционерным обществом "Российские железные дороги" и пригородными перевозчиками инвестиции в развитие железнодорожной инфраструктуры составят 236 млрд. рублей.

Указанные инвестиции позволят вывести качество услуг в пригородном железнодорожном сообщении в столичном регионе на современный уровень и обеспечат рост пассажиропотока на 3,5 - 4,5 процента в год.

В субъектах Российской Федерации со средней плотностью пассажиропотока в условиях планового обновления железнодорожной инфраструктуры ожидается стабилизация пассажирооборота в пригородном железнодорожном сообщении, сокращение потребности в субсидировании, создание стимулов для субъектов Российской Федерации и перевозчиков к осуществлению инвестиций в обновление подвижного состава и повышение качества услуг пригородных компаний.

В субъектах Российской Федерации с низкой плотностью пассажиропотока ожидается снижение общей величины бюджетных затрат на субсидирование пригородных железнодорожных перевозок при сохранении их доступности и повышении качества предоставляемых услуг.

Целевые показатели деятельности пригородного пассажирского комплекса, достижение которых обеспечивается при условии реализации базового варианта развития пригородных пассажирских перевозок, приведены в приложении № 1.

Повышение эффективности комплекса пригородных пассажирских перевозок и оптимизация размеров пригородной транспортной работы позволят сократить потребность отрасли в государственной поддержке.

В Московском транспортном узле темпы прироста транспортной работы будут ограничены. Прирост пассажирооборота с учетом имеющейся инфраструктуры планируется реализовать за счет повышения составности поездов и увеличения средней населенности вагонов, так как пропускные мощности инфраструктуры практически исчерпаны и существенное увеличение транспортной работы будет иметь место только на вновь создаваемой инфраструктуре.

В итоге при росте пассажирооборота в Московском транспортном узле к 2030 году в 2 раза по сравнению с 2011 годом прирост пригородной транспортной работы на инфраструктуре открытого акционерного общества "Российские железные дороги" за указанный период составит около 10

процентов.

В крупных городских агломерациях с учетом имеющейся железнодорожной инфраструктуры ситуация будет развиваться аналогичным образом.

В остальных субъектах Российской Федерации с низкой плотностью пассажиропотока ожидается активное замещение пригородного железнодорожного сообщения автотранспортом, существенное снижение объемов пригородных железнодорожных перевозок и транспортной работы.

Основной прирост транспортной работы предполагается в субъектах Российской Федерации с наиболее низкой себестоимостью перевозок. Снижение транспортной работы произойдет в тех субъектах Российской Федерации, где себестоимость перевозок пассажиров в части услуг инфраструктуры наиболее высокая.

Совокупность указанных факторов обеспечит снижение потребного объема государственной поддержки из федерального бюджета до 2030 года.

Внедрение предлагаемой модели организации пригородного железнодорожного сообщения в базовом варианте позволит повысить мобильность населения с выходом в среднесрочной перспективе на среднегодовые темпы роста пригородного пассажирооборота около 2,2 процента.

Сценарий форсированного развития комплекса пригородных пассажирских перевозок предполагает ускоренное развитие пригородного комплекса, которое наряду с достижением целей базового варианта позволит существенно улучшить качество услуг пригородного железнодорожного сообщения для жителей крупных городских агломераций страны.

Для обеспечения растущего спроса на пригородные железнодорожные перевозки в крупных городах (гг. Самара, Новосибирск, Ростов, Екатеринбург и др.) необходимы активные инвестиции в развитие железнодорожной инфраструктуры и приобретение дополнительного пригородного подвижного состава.

Указанные инвестиции позволят существенно повысить пригородный пассажирооборот, обеспечат ускоренный выход действующих в субъектах Российской Федерации пригородных компаний на безубыточный уровень, обеспечат снижение наполняемости поездов, повышение привлекательности пригородного железнодорожного транспорта для населения и увеличение транспортной подвижности жителей крупных городских агломераций. Среднегодовые темпы прироста пригородного пассажирооборота в целом по стране достигнут 3,1 процента.

Целевые показатели деятельности пригородного пассажирского комплекса, достижение которых обеспечивается при условии реализации форсированного варианта развития пригородных пассажирских перевозок, приведены в приложении № 2.

Для населения страны реализация предложенных настоящей Концепцией принципов обеспечит повышение ценовой и географической доступности, качества и комфортности пригородного железнодорожного сообщения, а также сохранение текущего уровня безопасности проезда.

Все это в целом будет способствовать развитию национального хозяйства страны и росту валового внутреннего продукта.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

к Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

деятельности пригородного пассажирского комплекса, достижение которых обеспечивается при условии реализации базового варианта развития пригородных пассажирских перевозок

Показатель

2012 год

2015 год

2020 год

2025 год

2030 год

Пассажирооборот (млрд. пасс.-км) - всего

32

31

36

42

49

в том числе

Московский транспортный узел

16

17

21

26

32

Субсидии бюджетной системы Российской Федерации (млрд. рублей, в ценах соответствующих лет) -
всего

40

43

44

47

57

в том числе:

за счет средств федерального бюджета

25

25

25

25

25

за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации

15

18

19

22

32

Накопленные инвестиции (млрд. рублей, в ценах соответствующих лет) - всего

15

211

314

419

468

в том числе:

в развитие инфраструктуры

15

182

236

291

291

в обновление подвижного состава за счет внебюджетных источников

29

78

128

177

Отношение среднегодового темпа роста тарифов на пригородные железнодорожные перевозки к темпам роста располагаемых доходов населения

1

0,96

0,96

0,96

0,96

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

к Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

деятельности пригородного пассажирского комплекса, достижение которых обеспечивается при условии реализации форсированного варианта развития пригородных пассажирских перевозок

Показатель

2012 год

2015 год

2020 год

2025 год

2030 год

Пассажирооборот (млрд. пасс.-км) - всего

32

33

41

48

55

в том числе

Московский транспортный узел

16

17

21

26

32

Субсидии бюджетной системы Российской Федерации (млрд. рублей, в ценах соответствующих лет) -
всего

40

44

46

52

69

в том числе:

за счет средств федерального бюджета

25

25

25

25

25

за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации

15

19

21

27

44

Накопленные инвестиции (млрд. рублей, в ценах соответствующих лет) - всего

15

307

540

658

723

в том числе:

в развитие инфраструктуры

15

268

437

491

491

в обновление подвижного состава за счет внебюджетных источников

39

103

167

232

Отношение среднегодового темпа роста тарифов на пригородные железнодорожные перевозки к
темпам роста располагаемых доходов населения

1

0,96

0,96

0,96

УТВЕРЖДЕН
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 19 мая 2014 г. № 857-р

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ

по реализации Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом

Содержание мероприятия

Цель мероприятия

Срок исполнения

Ответственные исполнители

Итоговый документ

I. Подготовка методологической базы и переход на региональный заказ при организации пригородного пассажирского сообщения

1.

Разработка методических рекомендаций по формированию комплексного плана транспортного обслуживания населения субъектом Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу в части пригородных железнодорожных перевозок

введение единого стандарта определения схем транспортного развития субъектов Российской Федерации

в течение 2 месяцев со дня наделения Минтранса России полномочиями, предусмотренными позицией 17 настоящего плана

Минтранс России,

Минрегион России,

субъекты Российской Федерации

ведомственный акт

2.

Согласование комплексных планов транспортного обслуживания населения субъектов Российской Федерации с учетом целевых параметров развития транспорта в Российской Федерации в части пригородных железнодорожных перевозок

переход на механизм регионального заказа с учетом межрегиональных потребностей и общегосударственных целей по обеспечению мобильности населения

в течение 2 месяцев со дня разработки методических рекомендаций, предусмотренных позицией 1 настоящего плана

субъекты Российской Федерации,

Минтранс России,

Минрегион России,

Минэкономразвития России

акты высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

3.

Разработка методических рекомендаций по подготовке и формированию заказа на осуществление пригородных железнодорожных перевозок и рекомендуемых форм контрактов на организацию

перевозок пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении
совершенствование методологической базы формирования регионального заказа
в течение 2 месяцев со дня наделения Минтранса России полномочиями, предусмотренными
позицией 17 настоящего плана

Минтранс России,

Минэкономразвития России,

Минрегион России,

открытое акционерное общество "Российские железные дороги",

Минфин России

ведомственный акт

4.

Разработка механизма согласования решений по определению (изменению) объемов транспортной
работы и размеру регионального заказа

совершенствование методологической базы формирования регионального заказа

в течение 3 месяцев со дня принятия федерального закона о регулярном пассажирском сообщении в
Российской Федерации

Минэкономразвития России,

Минтранс России,

открытое акционерное общество "Российские железные дороги",

Минфин России,

субъекты Российской Федерации,

пригородные пассажирские компании

ведомственный акт

5.

Размещение региональных заказов на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в
пригородном сообщении (до дня окончательной реализации позиций 1 - 4 настоящего плана

размещение региональных заказов осуществляется в соответствии с законодательством Российской
Федерации о государственных закупках)

20 декабря 2014 г.

субъекты Российской Федерации,

Минтранс России,

Минрегион России

договоры на транспортное обслуживание

II. Формирование модели финансирования отрасли

6.

Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 г. №

844 "Об установлении льготного исключительного тарифа на услуги по использованию
инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и утверждении Правил

предоставления субсидий из федерального бюджета открытому акционерному обществу

"Российские железные дороги" на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате

государственного регулирования тарифов на услуги по использованию инфраструктуры

железнодорожного транспорта общего пользования, оказываемые при осуществлении перевозок

пассажиров в пригородном сообщении" в части отмены сроков действия льготного исключительного

тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта

закрепление на бессрочной основе действия льготного исключительного тарифа на услуги по

использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта

25 ноября 2014 г.

Минтранс России,

Минфин России,

Минэкономразвития России,

ФСТ России,

открытое акционерное общество "Российские железные дороги"

акт Правительства Российской Федерации

7.

Разработка механизма предоставления субсидий из федерального бюджета на полную компенсацию потерь в доходах организациям железнодорожного транспорта общего пользования, возникающих при осуществлении перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении граждан - получателей социальных услуг

формирование предложений о законодательном закреплении полной компенсации перевозчикам стоимости проезда граждан - получателей социальных услуг

25 июня 2014 г.

Минтруд России,

Минтранс России,

Минэкономразвития России,

Минфин России,

ФСТ России,

открытое акционерное общество "Российские железные дороги"

доклад в Правительство Российской Федерации

III. Совершенствование системы государственного и тарифного регулирования

8.

Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239 "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" в части закрепления за исполнительными органами субъектов Российской Федерации обязательств по регулированию тарифов на перевозки пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении

закрепление за субъектами Российской Федерации обязательств по регулированию тарифов на перевозки пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении в рамках регионального заказа

25 июня 2014 г.

Минэкономразвития России,

ФСТ России,

Минтранс России,

ФАС России,

Минфин России

акт Правительства Российской Федерации

9.

Разработка методики определения экономически обоснованного уровня тарифов на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении (после реализации позиции 13 настоящего плана)

обеспечение баланса интересов перевозчиков и владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта, оптимизация объемов государственной поддержки деятельности пригородного железнодорожного транспорта

25 июня 2014 г.

ФСТ России,

Минэкономразвития России,
Минтранс России,
субъекты Российской Федерации
ведомственный акт

10.

Совершенствование методики расчета тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования при осуществлении перевозок пассажиров в пригородном сообщении в части определения структуры построения тарифа, позволяющей выделить отдельные виды затрат в составе тарифа

25 июня 2014 г.

ФСТ России,
Минэкономразвития России,
Минтранс России
ведомственный акт

11.

Совершенствование методики расчета тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования при осуществлении перевозок пассажиров в пригородном сообщении в части перерасчета тарифа на базе соответствующих затрат открытого акционерного общества "Российские железные дороги" по пригородному комплексу с учетом практики применения механизма государственного заказа и усовершенствованного Порядка ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ открытого акционерного общества "Российские железные дороги", утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 311

20 декабря 2014 г.

ФСТ России,
Минэкономразвития России,
Минтранс России
ведомственный акт

IV. Совершенствование нормативно-правовой базы

12.

Внесение в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации
создание законодательной базы, регламентирующей формирование государственного заказа
май 2014 г.

Минтранс России
проект федерального закона

13.

Внесение в Правительство Российской Федерации проекта закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" в части регулировании ответственности за безбилетный проезд на железнодорожном транспорте
совершенствование законодательной базы, регулирующей ответственность за безбилетный проезд на железнодорожном транспорте
май 2014 г.

14.

Актуализация положений ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих пригородные пассажирские перевозки, и дополнение их классами пригородного подвижного состава и стандартами обслуживания пассажиров минимальным уровнем обслуживания пассажиров и стандартом качества перевозки, обязательными для всех перевозчиков, видами и правилами формирования тарифов в пригородных поездках, определяющими в том числе виды тарифов на перевозки пассажиров в пригородном сообщении по разовым билетам и обязательные виды абонементных тарифов, регулируемых государством, а также правилами формирования стоимости проезда в межсубъектном сообщении

внедрение единых стандартов качества пригородных перевозок, видов тарифов

июль 2014 г.

Минтранс России,

Минэкономразвития России,

ФСТ России,

открытое акционерное общество "Российские железные дороги"

ведомственный акт

15.

Корректировка Порядка ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ открытого акционерного общества "Российские железные дороги", утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 311, в части совершенствования системы измерителей, используемых при распределении расходов, механизма распределения расходов с учетом специфики формирования расходов, в том числе в зависимости от технологии оказания услуг, а также механизмов распределения расходов и доходов пригородной компании между субъектами Российской Федерации

совершенствование механизмов распределения расходов и доходов пригородных компаний

25 июня 2014 г.

Минтранс России,

ФСТ России,

Минэкономразвития России,

Минфин России,

ФАС России, открытое акционерное общество "Российские железные дороги", пригородные пассажирские компании

ведомственный акт

16.

Формирование предложений об учете показателей, отражающих эффективность организации пригородного сообщения в субъектах Российской Федерации, в перечне индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

стимулирование совершенствования системы организации пригородного сообщения в регионах

25 июня 2014 г.

Минэкономразвития России,

Минрегион России,

Минтранс России,

Минфин России

доклад в Правительство Российской Федерации

17.

Наделение Минтранса России полномочиями по утверждению методических рекомендаций по формированию комплексного плана транспортного обслуживания населения субъектом Российской Федерации, а также полномочиями по согласованию комплексных планов по транспортному обслуживанию населения субъектов Российской Федерации в части пригородных перевозок железнодорожным транспортом и решений по определению (изменению) объемов транспортной работы и размеру регионального заказа

закрепление за федеральным органом исполнительной власти компетенции в сфере определения единых подходов к транспортному обслуживанию населения субъектов Российской Федерации в течение 3 месяцев со дня принятия федерального закона о регулярном пассажирском сообщении в Российской Федерации

Минтранс России,

Минрегион России

акт Правительства Российской Федерации

V. Оценка эффективности проводимых преобразований

18.

Разработка ключевых параметров эффективности работы отрасли и механизма мониторинга процесса реализации Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом

анализ эффективности проводимых преобразований для пассажиров пригородного железнодорожного транспорта, бюджетной системы Российской Федерации, перевозчиков и владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта

25 июня 2014 г.

Минэкономразвития России,

Минтранс России,

Минфин России,

Минрегион России,

ФСТ России,

ФАС России,

открытое акционерное общество "Российские железные дороги", субъекты Российской Федерации

доклад в Правительство Российской Федерации

19.

Мониторинг практической реализации Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом и оценка эффективности проводимых преобразований в соответствии с утвержденными ключевыми параметрами эффективности

1 раз в полгода, начиная с первого полугодия 2014 г.

Минэкономразвития России,

Минтранс России,

Минфин России,

Минрегион России,

ФСТ России,

ФАС России, открытое акционерное общество "Российские железные дороги", субъекты Российской Федерации

доклад в Правительство Российской Федерации

