

Проведение социальной политики государства в области пригородных пассажирских перевозок (на примере железнодорожного транспорта)



Социальная политика государства — это целенаправленное реагирование политической системы в лице ее главного института на определенные требования со стороны общества. Поддержание социальной справедливости является одним из условий сохранения стабильности в обществе.

В настоящее время, согласно ст. 7 Конституции РФ, «Россия является социальным государством», то есть государство должно способствовать обеспечению достойного уровня жизни своим гражданам. В силу того, что железнодорожный транспорт представляет собой одно из наиболее массовых средств передвижения людей, пассажирские перевозки, осуществляемые этим видом транспорта, а в особенности перевозки пригородного сообщения, имеют повышенную социальную значимость.

В данной статье сделана попытка рассмотреть проблемы проведения социальной политики государства в отношении пригородного сообщения, осуществляемого железнодорожным транспортом. Противоречия, нередко возникающие в этой области, имеют значительный общественный резонанс, порождают недовольство людей, приобретающее не только социальное, но и определенное политическое значение.

Роль железнодорожного транспорта в социальной политике государства

Железнодорожный транспорт на протяжении многих десятилетий играл особую роль в жизни страны ввиду огромных размеров ее территории и специфической конфигурации. Соответственно особенностям территории складывалась и радиально-узловая структура

железнодорожной сети, предназначенная прежде всего для обеспечения контроля государства над обширным пространством. Железные дороги стали одним из важных инструментов государственной политики.

В транспортном комплексе России железнодорожный транспорт является системообразующим. Он решает самые разнообразные задачи, может осуществлять перевозки на различных расстояниях при любых погодных условиях.

В годы советской власти государство уделяло повышенное внимание проведению социальной политики. Широкие слои населения могли пользоваться разнообразными транспортными услугами, в том числе и железнодорожным транспортом.

Непродуманные эксперименты второй половины 1980-х годов и последовавший за ними в декабре 1991 г. распад СССР повлекли

Черемин Георгий Дмитриевич — аспирант кафедры философии, культурологии, политологии Московского гуманитарного университета.

за собой разрушение многих исторически сложившихся политических, экономических, социальных и культурных связей, произошло катастрофическое падение жизненного уровня населения. Слабость государственной власти в новой стране, неразвитость или отсталость многих ее институтов не позволяли им должным образом выполнять свои функции.

Задачей государства в этот период стало, во-первых, сохранение и обновление железнодорожного комплекса, а во-вторых, обеспечение для населения возможности пользования железнодорожным транспортом. С этой целью необходимо было регулировать рост тарифов, чтобы не допустить усиления социальной напряженности и возникновения связанных с этим политических проблем. Выполнение данной задачи было возложено на Министерство путей сообщения РФ, образованное на основе бывшего Министерства путей сообщения СССР, под управлением которого находились железные дороги страны.

Проблема доступности транспорта для населения

Главной проблемой железнодорожного комплекса в этот период был недостаток финансирования отрасли со стороны государства. Восполнить отсутствие средств предполагалось путем приспособления железнодорожного транспорта к рыночным условиям с помощью его коммерциализации и отделения функции государственного регулирования от хозяйственной деятельности.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 12 апреля 1996 г. № 580-р 17–18 мая 1996 г. в Москве был проведен Всероссийский съезд железнодорожников. На нем министр путей сообщения РФ Г.М. Фадеев высказал идею создания пригородных пассажирских компаний [1].

Эта идея получила развитие в Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384. В ней говорилось: «Пригородные пассажирские перевозки осуществляются пригородными пассажирскими компаниями, расположение которых в основном совпадает со структурой административно-территориального деления страны. Пригородные пассажирские компании создаются либо как структурные подразделения открытого акционерного общества «Российские железные дороги», либо в форме дочерних открытых акционерных обществ с участием региональных или муниципальных органов власти» [2].

Железнодорожная отрасль в России отличалась особой спецификой, которая значительно затрудняла адаптацию к рыночным условиям. Ввиду уникальности географического положения страны и особенностей ее исторического развития железнодорожный транспорт уже с момента своего возникновения стал приобретать черты естественной монополии.

В коллективном труде «Естественные монополии России» говорится: «В экономической системе

существуют случаи, когда монополия становится более эффективной, чем конкуренция. Такой случай получил название естественной монополии, то есть когда одна фирма может производить выпуск товара, достаточный для обеспечения всего рынка, с более низкими издержками, чем смогли бы две или более фирм» [3].

Американские исследователи отмечали: «На свободном рынке конкретная железнодорожная компания может в конечном счете получить подавляющую долю рынка транспортных услуг, но она должна достичь и сохранить это положение за счет позитивной производственной деятельности, создавая ценности, необходимые для жизни человека» [4].

Монопольное положение пассажирского железнодорожного транспорта могло создать серьезные проблемы для обеспечения права людей на свободное передвижение по территории страны. Согласно ст. 27 Конституции РФ, «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». В условиях новой политической системы и рыночных отношений это право, являющееся одним из



фундаментальных естественных прав, оказалось трудноосуществимо, поскольку тарифы на пассажирские перевозки, как дальние, так и пригородные, стали быстро расти, а доходы граждан оставались невысокими.

На эту проблему обратил внимание президент ОАО «Российские железные дороги» В.И. Якунин, отметив, что «фактически право на свободное передвижение существенным образом ограничено» именно из-за высоких тарифов и низкого уровня доходов населения [5].

Пассажирские перевозки, касавшиеся миллионов людей, приобрели особую значимость. Для государства дотирование этих перевозок стало одной из первоочередных задач.

Социально-экономические аспекты пригородного сообщения

Успешному решению этой задачи должно было способствовать создание пригородных пассажирских компаний (ППК). ППК — это специализированная компания, в задачу которой входит организация пригородных пассажирских перевозок. ППК, как правило, является дочерним зависимым обществом ОАО «Российские железные дороги» и входит в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте, составляемый Федеральной службой по тарифам РФ. При этом необходимо отметить, что ППК не обладают собственным подвижным составом и арендуют его у ОАО «Российские железные дороги».

От идеи до создания последних ППК (в 2012 г.) прошло полтора десятка лет. Все эти годы пригородный комплекс ощущал нехватку денежных средств на развитие. До 40% расходов ППК составляет аренда подвижного состава у ОАО «РЖД», они покрываются за счет выделяемых субсидий. Следствием этого

является хроническое недовольство пассажиров изношенностью электричек, а безбилетный проезд как форма социального протеста только усугубляет ситуацию. Реализация такой социально значимой функции, как пригородные пассажирские перевозки железнодорожным транспортом, согласно п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», возложена на региональные власти [6].

Ввиду уникальности географического положения России и особенностей ее исторического развития железнодорожный транспорт уже с момента своего возникновения стал приобретать черты естественной монополии.

Правительством Российской Федерации 10 декабря 2008 г. было принято постановление № 950 «Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий» [7]. Оно устанавливает порядок участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов и пределы осуществляемого ими государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий.

В своем выступлении на пресс-конференции «Развитие пригородного железнодорожного транспорта в России» 16 ноября 2010 г. начальник Центра по корпоративному управлению пригородным комплексом ОАО

«Российские железные дороги» М.А. Шнейдер отметил, что именно регион должен решать, в каком объеме заказывать услуги в пригородном сообщении. При этом на покрытие выпадающих доходов сегодня выделяются средства из федерального бюджета. Это является спецификой железнодорожного транспорта, и во всем мире государство выделяет субсидии на покрытие убыточных перевозок в пригородном сообщении [8].

Однако далеко не всегда субъекты Российской Федерации вносят подобные субсидии. Часто

они ссылаются на отсутствие денежных средств. Такая ситуация вынуждает ППК снимать электрички или уменьшать количество вагонов в составах, что вызывает недовольство граждан и рост социальной напряженности.

К концу 2011 г. деятельность пригородных пассажирских компаний охватывала 73 субъекта Российской Федерации, но лишь менее половины из имеющихся 26 компаний смогли выйти на «безубыточный» уровень, и то при наличии субсидий [9].

Интересным примером может служить компания ООО «Аэроэкспресс», действующая на территории Москвы и Московской области. Доля ОАО «Российские железные дороги» в ее уставном капитале составляет 50%. Компания осуществляет пассажирские перевозки в поездах повышенной комфортности и не является субъектом естественных монополий,



что позволяет устанавливать тариф на проезд на экономическом обоснованном уровне.

Однако в соответствии с п. 5 постановления правительства Московской области от 18 декабря 2009 г. № 1120/54 «О тарифах на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом по межсубъектным и межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении по регулируемым тарифам на территории Московской области» тариф на проезд в поездах повышенной комфортности устанавливается перевозчиком (в данном случае — ООО «Аэроэкспресс») с учетом предельного коэффициента 2 к стоимости проезда в пассажирских пригородных электропоездах [10]. На этом примере видно, что инструментом политики органов исполнительной власти может быть не только субсидирование, но и регулирование верхних значений тарифов.

Воздействие федерального центра на решение вопросов пригородного сообщения

В настоящее время социальная значимость пригородных железнодорожных перевозок осознается уже на всех уровнях. Так, за 2011 г. пригородными поездами

было перевезено 877,6 млн пассажиров [11]. Это значит, что пригородное сообщение затрагивает интересы, а возможно, и уровень жизни десятков миллионов людей, в связи с чем проблема приобретает политическую значимость. Поэтому, видимо, правительство готово и дальше субсидировать пригородные железнодорожные перевозки.

В феврале 2012 г. заместитель министра транспорта Российской Федерации А.Н. Недосеков высказал мнение, что государство должно оплачивать затраты на инфраструктуру, уравнивая таким образом регионы как пользователей единой железнодорожной сети [12].

Согласно предварительному докладу о результатах работы экспертной группы (№ 18) «Реформа естественных монополий» (подгруппа «Железнодорожный транспорт»), «с одной стороны, региональные власти не хотят поднимать стоимость билетов до экономически обоснованного уровня, чтобы не вызвать социальной напряженности в своем регионе, а с другой — не хотят покрывать возникающие у ППК убытки» [13]. Острота этого вопроса для руководителей субъектов Федерации, видимо, будет увеличиваться с переходом к выборности

губернаторов, так как мнение населения об их деятельности будет зависеть и от уровня транспортного обслуживания [14].

Низкий уровень финансирования обуславливает недоразвитие и износ инфраструктуры, отсутствие средств на обновление подвижного состава. Недостаточность субсидий из региональных бюджетов привела к принятию в 2011 г. политического решения. На Межрегиональной конференции «Развитие Юга России 2011–2012» партии «Единая Россия», прошедшей 5–6 мая 2011 г. в Волгограде, премьер-министром России В.В. Путиным было объявлено о выделении средств — по 25 млрд руб. на 2011 и на 2012 гг. — для софинансирования убыточности пригородных перевозок. Он отметил значимость этого вопроса: «По поводу тарифов на перевозки железнодорожным транспортом — очень важный вопрос, очень важный и очень чувствительный для миллионов людей, и не только для пенсионеров. Но для пенсионеров даже в первую очередь, поскольку доходы небольшие и пользуются часто» [15].

Ввиду сохранения этой сложной проблемы можно предположить, что не исключено выделение подобных сумм и в последующие годы.

Министр транспорта Российской Федерации И.Е. Левитин на рабочем совещании в Воронеже в ноябре 2011 г. подверг критике работу пригородной пассажирской компании «Черноземье» за то, что она на субсидии из федерального бюджета арендует подвижной состав у ОАО «Российские железные дороги», следствием чего является повышение тарифов. По его мнению, на эти деньги компания должна закупить вагоны и получать дотацию от регионов за выпадающие доходы [16]. Даже с учетом субсидий, выделенных в 2011 г., объем убытков ППК составил 8,55 млрд руб. [17].



Подводя итоги, можно сказать, что железнодорожный транспорт — это системообразующий комплекс, имеющий важное политическое и социально-экономическое значение. Значимость его как одного из инструментов контроля и сохранения целостности государства осознается руководством страны — на протяжении последних двадцати лет оно уделяло определенное внимание железнодорожному транспорту вообще и социально значимым пригородным перевозкам в частности.

В условиях становления политической системы шел поиск наилучших путей развития железнодорожной отрасли. Правительством РФ был принят ряд мер по ее развитию и адаптации к новым условиям. При этом ему приходилось учитывать особую социальную значимость этой отрасли, так как проблемы ее функционирования затрагивали интересы десятков миллионов людей.

Наиболее сложной для развития в рыночных условиях стала система пассажирских перевозок, прежде всего в пригородном сообщении. Более чем за 10 лет добиться существенных результатов в целом не удалось. В сложившейся на сегодня ситуации,

с одной стороны, федеральный центр не ставит под сомнение необходимость прямого субсидирования пригородных перевозок, а с другой — руководство субъектов РФ проявляет определенную медлительность в этом вопросе, даже с учетом законодательно закрепленных за ними обязанностей по организации данного вида перевозок.

Целесообразно было бы не только уйти от практики выделения субсидий из федерального бюджета в режиме «ручного управления», но и повысить степень ответственности руководства регионов за организацию социально значимых перевозок. Учитывая сложившуюся за годы существования радиально-узловую структуру железнодорожной сети, преодоление экономической проблемы убыточности, по-видимому, будет политическим. Возможно, это проявится при переходе к прямым выборам губернаторов — недовольство населения качеством перевозок может отразиться на результатах голосования. ■

ПЭС 12077/28.05.2012

Литература

1. www.newstube.ru/media/s'ezd-zheleznodorozhnikov.
2. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О Про-

грамме структурной реформы на железнодорожном транспорте». Собрание законодательства РФ. 2006. № 234 (4 июня). Ст. 2360.

3. Естественные монополии России / Под общ. ред. Ю.З. Саакяна. Институт проблем естественных монополий. М.: ИПЕМ, 2007. С. 12.

4. Об отмене антимонопольного законодательства в США / Под ред. Г. Хала: Пер. с англ. М.: ЭКОМ Паблшерс, 2008. С. 147.

5. Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В.И. Якунин. М.: Экономика, 2006. С. 194, 196.

6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Собрание законодательства РФ. 1999. № 4218 (18 октября). Ст. 5005.

7. Постановление Правительства РФ 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». Собрание законодательства РФ. 2008. № 50 (15 декабря). Ст. 5971.

8. http://ria.ru/press_video/20101116/297039448.html.

9. Пульт управления // Журнал для руководителей российских железных дорог. 2012. № 1 (5). С. 26.

10. mosobl.elcode.ru/page.aspx?65995.

11. Перепелица О. Между бизнесом и услугой // РЖД-Партнер. 2012. № 5 (225) (март). С. 51.

12. www.rbc.ru/rbcfreenews/20120210204338.shtml.

13. <http://2020strategy.ru/g18/documents/32595972.html>.

14. Пульт управления // Журнал для руководителей российских железных дорог. 2012. № 1 (5). С. 9.

15. government.ru/docs/15104.

16. www.rg.ru/2011/11/26/reg-cfo/levitin.html.

17. ftp://85.93.132.131/sites/passanger_forum/2012/presentations/plenary/Vladimir_Yakunin.pdf.