

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ПАССАЖИРСКОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

© 2011 М.О. Сураева*

Ключевые слова: управление, железнодорожная отрасль, государственная транспортная политика, рынок транспортных услуг, инвестиционная политика, реструктуризация, модернизация.

Рассматриваются вопросы совершенствования стратегических основ управления пассажирскими перевозками. Автор придает большое межрегиональное значение данному аспекту, поскольку эффективное функционирование транспортной инфраструктуры является необходимым условием устойчивого экономического роста государства.

Реформирование железнодорожной отрасли предусматривает совершенствование государственного регулирования, создание условий для частной инициативы, а также значительное обновление и модернизацию основных средств. Ключевые изменения институциональной структуры отрасли заключаются в организационном, финансовом и операционном разделении инфраструктурной и перевозочной видов деятельности; отсутствии ценового регулирования перевозочной деятельности со стороны государства; в обеспечении недискриминационного доступа к магистральной железнодорожной инфраструктуре независимым перевозчикам и государственном субсидировании убыточных социально значимых перевозок¹.

В рамках проведенной в прошедшем десятилетии реформы железнодорожного транспорта осуществлены структурные преобразования отрасли, включающие реструктуризацию социальной сферы, ремонтного сектора и организационные изменения основной деятельности. Несмотря на то, что основная деятельность (перевозки грузов и услуги магистральной железнодорожной сети) все еще функционирует в монопольном режиме, в сегменте оперирования вагонами сформирован конкурентный рынок. При этом в конкурентном сегменте отрасли сохранилось государственное регулирование национальной компании, ставящее ее в неравные условия с конкурентами.

Одним из условий прогрессирующего экономического развития страны является развитие транспортного комплекса темпами,

опережающими рост экономики, так как мировая практика показывает, что прирост промышленного производства на 1 % вызывает прирост объемов перевозок на 1,5 - 1,7 %. Сохранение же темпов наметившихся положительных преобразований в транспортном комплексе может через два-три года привести к тому, что транспорт в силу объективных причин будет сдерживать социально-экономический рост, заметно снизит конкурентные позиции РФ на международных рынках.

В данной связи основными приоритетами государственной транспортной политики являются:

- ◆ формирование и развитие современной национальной транспортной инфраструктуры;
- ◆ ускорение интеграции транспортного комплекса в международную транспортную систему и развитие транзитного потенциала страны;
- ◆ совершенствование государственного регулирования и развитие конкурентной среды.

Цель государственной транспортной политики - опережающее развитие транспортного комплекса для повышения эффективности транзитных перевозок, удовлетворения имеющихся и прогнозируемых потребностей в транспортных услугах, улучшения их качества путем формирования единого, внутренне замкнутого и внешне интегрированного транспортного пространства как обязательного условия развития экономики и обеспечения интересов национальной безопасности страны.

Национальная транспортная инфраструктура, как технологическая и эксплуатационно-сопряженная система взаимосвязанных и взаимодополняющих элементов, рассматри-

* Сураева Мария Олеговна, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета. E-mail: marusyasuraeva@mail.ru.

вается в качестве целостного объекта государственного регулирования и управления.

Государственное регулирование и управление железнодорожной отраслью осуществляется путем совершенствования нормативной правовой базы железнодорожной отрасли. Экономическое регулирование осуществляется посредством государственной тарифной политики, налогового и таможенного законодательства. Основными задачами по совершенствованию этих регуляторов являются:

- ◆ поэтапный отход от работы по жестким тарифным схемам к использованию принципа установления потолочной рентабельности и далее, по мере развития конкурентной среды, к свободному ценообразованию услуг перевозчиков;

- ◆ разработка механизмов индексации предельных тарифов с учетом инфляционных процессов при одновременном обеспечении социальных гарантий населению;

- ◆ предоставление в установленном законодательством порядке преференций субъектам рынка, предоставляющим социально значимые услуги по перевозкам пассажиров, особенно в сельской местности.

Государство должно оказывать всемерное содействие расширению и совершенствованию рынков транспортных услуг, развитию предпринимательства и здоровой конкуренции как мощного фактора снижения издержек и повышения качества транспортного обслуживания населения и предприятий, созданию условий, при которых каждый пользователь мог бы свободно выбирать наиболее приемлемый вид транспортного обслуживания с учетом его цены, качества, регулярности, сохранности и безопасности, уровня сервиса.

Повышению качества транспортного обслуживания предприятиями всех видов транспорта вне зависимости от их формы собственности и ведомственной принадлежности способствует реализация общетранспортной системы сертификации транспортно-экспедиторских услуг. Для этого требуется переработать существующие государственные стандарты, разработать новые, являющиеся критериями оценки качества услуг и обслуживания, а также принять унифицированные правила транспортно-экспедиторского обслуживания, гарантирующие права и обязанности сторон, законодательные акты, регулирующие отдельные отрасли транспорта. Предстоит

утвердить единую комплексную систему показателей качества транспортного сервиса и методов их оценки, создать механизм государственного контроля и защиты прав потребителей, разработать методики проведения обязательной сертификации предприятий, а также типовых проектов управления качеством.

Следует упорядочить взаимоотношения между существующими транспортно-экспедиторскими, перевозочными структурами, государственными органами, предприятиями и потребителями транспортных услуг, определив их права и взаимную ответственность в рыночных условиях.

Тарифная политика государства должна реализовать общеэкономическую тенденцию перехода к системе свободного ценообразования, учитывая вместе с тем влияние свободных транспортных тарифов на уровень инфляции и платежеспособный спрос на перевозки.

Основным направлением совершенствования системы тарифов является дифференциация их как по классам качества перевозок, так и с учетом приоритетов государственной транспортной политики. В конечном счете тарифная политика должна стимулировать международные и внутренние транспортно-экономические связи, обеспечивать социально значимые перевозки.

С учетом новых факторов развития экономики РФ, стремительного развития современных технологий и услуг, реального изменения соотношения монопольных и конкурентных структур будут вноситься изменения в существующее законодательство и методологию установления цен и тарифов субъектов естественной монополии.

В России в ближайшие годы важно снизить риск, связанный с созданием конкурентной среды в монопольных сферах путем поэтапного снижения государственного регулирования.

Недостаток инвестиций в отраслях комплекса не позволяет направлять собственные средства и банковские кредиты на обновление подвижного состава и объектов инфраструктуры, что ведет к значительному износу основных средств и увеличению среднего возраста подвижного состава до критического.

В связи с ограниченностью инвестиционных возможностей сохраняется государственная поддержка приоритетных программ в виде их прямого финансирования. При этом государственные инвестиции должны носить из-

бирательный характер с учетом намеченных приоритетов и направляться, в первую очередь, на решение общегосударственных задач, в том числе по обеспечению безопасности и защиты окружающей среды. Государственное финансирование должно быть иницирующим и стимулировать привлечение собственных ресурсов предприятий транспортного комплекса, банковских кредитов и других дополнительных внебюджетных средств².

Основными задачами в области инвестиционной политики являются:

1) определение приоритетных проектов, подлежащих бюджетному софинансированию, и включение их в бюджеты соответствующих уровней;

2) создание финансово-инвестиционных структур в транспортном комплексе с привлечением частного, в том числе иностранного, капитала;

3) работа с международными организациями и финансовыми институтами по предоставлению финансовой и технической помощи для реабилитации автомобильных дорог, по усилению участков железных дорог, а также по реконструкции аэропортов, входящих в состав международных транзитных коридоров;

4) обеспечение реализации инвестиционных проектов на конкурсной основе.

Уровень развития рынка ценных бумаг, реформирование финансово-кредитной и налоговой систем, а также современное состояние национальной транспортной инфраструктуры являются сдерживающими факторами активизации инвестиционной деятельности в отраслях транспортного комплекса.

Стабилизация экономической и политической обстановки в стране позволяют привлечь кредитные ресурсы коммерческих банков в отрасли транспортного комплекса, признанные приоритетными - автомобильные дороги, железнодорожный транспорт, ремонтные сферы гражданской авиации, формирование морского торгового флота.

Страхование рисков вышеназванных проектов дает реальную возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов негосударственных страховых и пенсионных фондов, которые аккумулируют значительные денежные средства.

Параллельно в отраслях транспортного комплекса происходит переход на другие фор-

мы инвестиций без участия государства. Так, в гражданской авиации приступили к привлечению финансового лизинга на приобретение воздушных судов и создание ремонтной базы с участием иностранных компаний.

Привлечение внутренних инвестиций коммерческих банков, пенсионных фондов, частных компаний предполагает развитие таких схем строительства и эксплуатации объектов в транспортном комплексе, как концессия и др.

В инновационной сфере основные усилия и ресурсы сосредоточены на повышении результативности научно-исследовательских работ.

Приоритетными направлениями исследований являются:

♦ поиск путей эффективного развития транспортного комплекса как единого производственно-технического комплекса и использования транзитного потенциала страны;

♦ разработка рациональных структур транспортных сетей в региональном масштабе;

♦ подготовка предложений по развитию конкурентной среды на рынке транспортных услуг;

♦ разработка и привязка прогрессивных технологий перевозочного процесса (мульти-модальные перевозки, логистика) к реальной экономической ситуации в РФ;

♦ разработка перспективных систем управления с применением современных информационных технологий;

♦ разработка рекомендаций по совершенствованию методологии расчетов тарифов, налоговой и таможенной политики в транспортном комплексе;

♦ исследования в области импортозамещения для транспортного комплекса.

Приоритетным условием эффективного развития транспортного комплекса является научное сопровождение всех реализуемых проектов, сохранение и развитие отраслевой науки.

Для обеспечения гармоничного и скоординированного развития всех секторов транспортного комплекса, повышения управляемости в отдельных его секторах, а также обеспечения оптимального распределения финансовых и материальных ресурсов требуется комплексная информатизация на транспорте, предусматривающая:

♦ создание современной информационной среды транспортного комплекса на основе стыковки информационных комплексов

различных видов транспорта и мониторинга рынка транспортных услуг;

◆ составление прогнозов по грузо- и пассажиропотокам на региональном и международном уровнях, а также перспективных планов развития транспортного комплекса и отдельных его элементов;

◆ создание логистических центров, транспортно-экспедиционных опорных пунктов.

Для реализации основных положений государственной транспортной политики приняты основополагающие законы, проведена работа по совершенствованию действующего законодательства с целью его адаптации к текущим и перспективным процессам реструктуризации в транспортном комплексе, введению новых форм экономических взаимоотношений.

Получил правовое подкрепление порядок проведения тендерных процедур на осуществление пассажирских перевозок железнодорожным транспортом, в основу которого заложены: свободный доступ перевозчиков к этому рынку услуг, эксклюзивное право победителя тендера на обслуживание маршрута, минимизация дотационных выплат из бюджета и т.п.

Снижение транспортной составляющей в расходах производства неизбежно ведет к оживлению производства в реальном секторе экономики за счет повышения его конкурентоспособности на международных рынках, а следовательно, и к увеличению занятости экономически активного населения.

В организации деятельности пассажирских перевозок государство выполняет три различные по целям и содержанию миссии:

◆ государство как заказчик и источник финансирования социально значимых услуг и инвестиций;

◆ государство как пользователь услуг на рынке пассажирских перевозок;

◆ государство как регулятор.

В рамках проведенной в прошедшем десятилетии реформы железнодорожного транспорта осуществлены структурные преобразования отрасли, включающие реструктуризацию социальной сферы, ремонтного сектора и организационные изменения основной деятельности. Несмотря на то, что основная деятельность (перевозки грузов и услуги магистральной железнодорожной сети) все еще функци-

онирует в монопольном режиме, в сегменте оперирования вагонами сформирован конкурентный рынок. При этом в конкурентном сегменте отрасли сохранилось государственное регулирование национальной компании, ставящее ее в неравные условия с конкурентами.

Для решения автоматизации управления железными дорогами необходим комплексный подход, т.е. различные задачи автоматизации, решаются разными средствами с организацией информационного обмена между различными системами. Такая задача выглядит вполне выполнимой с точки зрения современных технологий обмена информацией, например технология XML.

Исходя из перечисленных задач, можно выделить следующие основные направления реорганизации пассажирских перевозок:

◆ усиление рыночной ориентации при сохранении роли правительства в содержании инфраструктуры и поддержке социально необходимых видов обслуживания;

◆ пересмотр границ между общественным и частным сектором в предоставлении транспортных услуг.

Кардинальное улучшение сервиса пассажирских перевозок требует масштабных инвестиций со стороны национальной компании, частного сектора и государства.

Огромным потенциалом по привлечению частных инвестиций располагает механизм государственно-частного партнерства. Международный опыт реформирования железнодорожного транспорта показывает, что сферой применения принципов государственно-частного партнерства на железной дороге могут и должны стать пассажирские перевозки.

Принимая во внимание социальную значимость организации пассажирских перевозок, в решении данных проблем государство проводит адресную поддержку. Оно является заказчиком услуг по перевозке пассажиров, покрывая убытки перевозчиков, поэтому и заинтересовано в улучшении их качества.

¹ *Липидус Б.М., Мишарин А.С.* Железные дороги России: от реформы к реформе. М., 2001.

² *Мазо Л.А.* Современные методы управления экономическими процессами на железнодорожном транспорте. М., 2006.

Поступила в редакцию 29.04.2011 г.