

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИССИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ
НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Аналитический сборник

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Автор-составитель и научный редактор
В.И. Братцев

*При подготовке аналитического сборника
использованы материалы выступлений
на научно-практической конференции
"Вопросы государственного регулирования тарифов
на железнодорожном транспорте"*

***С. Бабаева, В. Белозерова, П. Бобрика, В. Братцева,
В. Евдокименко, А. Краснощека, Е. Михайлова, К. Холопова.***

Материалы аналитического сборника посвящены вопросам совершенствования системы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте в условиях проводимой структурной реформы и создания развитого конкурентного рынка железнодорожных перевозок.

Актуальность рассматриваемых проблем заключается в том, что эффективность проведения тарифной политики в период перехода к рынку зависит от законодательства, на основе которого функционирует тарифная система.

Материалы сборника предназначены для законодательных и представительных органов власти всех уровней.

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	5
---------------------------	---

ЧАСТЬ I

Раздел 1. Основные направления государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте	7
Раздел 2. Цели и задачи государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте	9
Раздел 3. Тарифная политика как основа формирования оптимальной модели тарифного регулирования грузовых железнодорожных перевозок	11

ЧАСТЬ II

Раздел 1. Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте	13
Раздел 2. Основные проблемы государственного ценового регулирования и меры по его совершенствованию	14
Раздел 3. О путях совершенствования регулирования тарифов и цен на этапе реформирования железнодорожного транспорта	20
Раздел 4. Тарифный вопрос — ключевой вопрос успешности проведения реформы на железнодорожном транспорте	23
Раздел 5. О двух проблемах установления и регулирования железнодорожных тарифов в Российской Федерации	26
Раздел 6. О структуре экономически обоснованных затрат в железнодорожных тарифах	28

Раздел 7. Повышение конкурентоспособности ОАО "Российские железные дороги" путем применения гибких тарифов.	29
Раздел 8. Развитие конкурентных отношений в транспортных сетях как способ определения оптимальных тарифов	30
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	35
<i>Приложение.</i> Резолюция научно-практической конференции "Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте"	37

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Развитие транспортного комплекса относится к приоритетным задачам государственной деятельности.

Основная цель развития транспортного комплекса — создание условий для улучшения социально-экономического положения России путем снижения издержек транспортировки товаров и грузов по территории страны, улучшения качества транспортных услуг, предоставляемых населению, обеспечения растущих потребностей экономики в транспортных услугах. основополагающим, программным документом, определяющим базовые приоритетные направления развития транспортного комплекса страны на долгосрочную перспективу, является **"Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года"**. Эффективным инструментом реализации Транспортной стратегии является Федеральная целевая программа **"Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)"**. В ней определены задачи развития транспортного комплекса:

- формирование единого транспортного пространства на территории России как обязательного условия существования единого внутрироссийского рынка;

- обеспечение необходимого уровня мобильности населения и транспортной доступности регионов и населенных пунктов для всех категорий граждан;

- обеспечение безопасного функционирования транспорта и снижение негативного воздействия транспорта на окружающую среду до уровня, соответствующего международным нормам;

- повышение координации в развитии транспортной инфраструктуры, разработке и реализации крупных проектов в области транспортного строительства, создания новой транспортной техники и технологий;

- интеграция транспортных и производственно-распределительных процессов. Создание мультимодальных перевозочных систем, а также систем товарораспределения, основанных на принципах логистики;

- интеграция транспортного комплекса в мировую транспортную систему, формирование на территории России конкурентоспособных международных транспортных коридоров с максимальным использованием выгод географического положения России;

- создание гибкой системы транспортных тарифов, учитывающей интересы пользователей транспортных услуг и обеспечивающей расширенное воспроизводство в транспортном комплексе.

Кроме того, одной из основных задач целевой программы является улучшение инвестиционного климата и развитие рыночных отношений в транспортном комплексе.

Единое экономическое пространство, целостность российской государственности, оборона и безопасность страны в значительной степени зависят от устойчивой и надежной работы железных дорог. В этой связи от того, как будет реформирован железнодорожный транспорт, зависит поддержание социально-экономической стабильности в стране и обеспечение роста эффективности экономики.

Российские железные дороги — это уникальный комплекс, являющийся становым хребтом экономики страны. Он насчитывает более 600 тыс. километров путей,

или 7% мировой железнодорожной сети. По протяженности электрифицированных магистралей российские железные дороги занимают первое место в мире, а по эксплуатационной длине — второе после США. По количеству перевозимых грузов и пассажиров Россия находится на третьем месте в мире.

Российские железные дороги являются основным, а в ряде регионов России — единственным способом перевозки грузов и пассажиров. Значение железнодорожного транспорта подтверждается объемом выполняемых им перевозок: его доля в грузовых перевозках составляет свыше 80% (исключая перевозки трубопроводным транспортом) и около 40% всех пассажирских перевозок. В системе железнодорожного транспорта занято 1653 тысячи человек, что составляет более 2% трудоспособного населения России.

Проводимые мероприятия по развитию и повышению эффективности работы железнодорожного транспорта осуществляются по ряду важных проблем и вопросов в основном в русле **Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте**, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 года № 384. Программа предусматривает реформирование железнодорожного транспорта в три этапа: первый этап — 2001—2002 годы, второй этап — 2003—2005 годы, третий этап — 2006—2010 годы.

Целью третьего этапа реформирования железнодорожного транспорта является создание развитого конкурентного рынка железнодорожных перевозок.

Развитие конкурентной среды на рынке транспортных услуг основано на совершенствовании государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте.

Государственное регулирование тарифов на железнодорожном транспорте в настоящее время регламентируется федеральными законами **"О естественных монополиях"** и **"О железнодорожном транспорте в Российской Федерации"** в части осуществления тарифного регулирования и **Положением об основах государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте**, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2004 года № 787. Положение определяет основы государственного регулирования тарифов на перевозки грузов по территории Российской Федерации, осуществляемые субъектами естественной монополии на федеральном железнодорожном транспорте.

ЧАСТЬ I

Раздел 1. Основные направления государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте

В настоящее время осуществление эффективного регулирования цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий становится важным фактором успешной реализации проводимых государством экономических реформ, а следовательно — достижения стабильно высоких темпов экономического роста, удвоения ВВП, повышения качества жизни населения, сокращения уровня бедности.

Государственное регулирование тарифов осуществляют:

Федеральная служба по тарифам — на грузовые железнодорожные перевозки во внутригосударственном сообщении (в том числе на перевозки грузов по территории Российской Федерации в прямом железнодорожном сообщении, в прямом смешанном сообщении, в непрямом смешанном сообщении) и международном сообщении (в том числе на перевозки экспортно-импортных грузов по территории Российской Федерации в непрямом международном сообщении через российские порты, в прямом международном сообщении, в непрямом международном сообщении через пограничные передаточные станции Российской Федерации (за исключением международных транзитных железнодорожных перевозок по территории Российской Федерации), на перевозки пассажиров, багажа и грузобагажа во внутригосударственном сообщении;

Министерство транспорта Российской Федерации — на международные транзитные железнодорожные перевозки по территории Российской Федерации.

Для определения (установления) тарифов на железнодорожном транспорте (кроме исключительных тарифов) в Федеральную службу по тарифам или Министерство транспорта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией представляются следующие материалы:

- а) расчет предлагаемого уровня тарифов;
- б) сводные бухгалтерские балансы субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте;
- в) расчет изменения затрат по элементам расходов, включая их постатейное обоснование, исходя из следующих показателей:
 - состав затрат, установленный законодательством Российской Федерации;
 - нормы и нормативы затрат;
 - прогнозируемое изменение цен на продукцию (услуги), потребляемую субъектами естественной монополии на железнодорожном транспорте;
 - мероприятий по сокращению издержек субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте;
 - мероприятий по повышению эффективности использования производственного персонала субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте;
- г) расчеты (в том числе их обоснование) показателей деятельности и размера прибыли субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте, прогнозируемых на рассматриваемый период регулирования;
- д) планы капитальных вложений;

е) сравнительные данные по элементам затрат, показателям деятельности и размеру прибыли за предыдущие 3 года;

ж) иные материалы по вопросам определения (установления) тарифов и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением тарифов.

Решение об определении (установлении) тарифов или их предельного уровня на железнодорожном транспорте (за исключением тарифов на международные транзитные железнодорожные перевозки по территории Российской Федерации) принимается с учетом анализа основных ценообразующих факторов, в том числе:

а) объемов перевозок и их особенностей;

б) расходов субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте, в том числе расходов на выплату заработной платы, оплату сырья и материалов, накладных расходов;

в) конъюнктуры товарных рынков и рынка транспортных услуг;

г) амортизационных отчислений;

д) потребности в средствах на обслуживание привлеченного капитала, развитие производства и финансирование за счет прибыли других обоснованных расходов;

е) объемов государственной поддержки, а также налогов и других платежей.

Тарифы на железнодорожном транспорте вводятся в действие актами Федеральной службы по тарифам или Министерства транспорта Российской Федерации в сроки, установленные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

В свою очередь, ФСТ России в своей деятельности по установлению предельных уровней тарифов руководствуется предельными параметрами, одобренными Правительством Российской Федерации в прогнозе социально-экономического развития страны.

В соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год и основными параметрами прогноза до 2008 года, одобренными Правительством Российской Федерации (протокол от 18.08.2005 № 33), темпы роста тарифов на основные товары и услуги естественных монополий — электроэнергию, грузовые железнодорожные перевозки — в 2006 — 2008 годах не будут превышать целевой уровень инфляции (см. таблицу).

Таблица

**Предельные параметры повышения регулируемых цен
на продукцию естественных монополий (в среднем по России)**

	2004 г.	2005 г.	Прогноз		
			2006 г.	2007 г.	2008 г.
Инфляция за период (ИПЦ), %	111,7	110—111	107—108,5	106—107,5	104—105,5
Железнодорожные перевозки грузов					
Рост тарифов за период, %	112,6	112,8	107,5	107,5	105,5
В % к ИПЦ (к верхней границе прогноза)	100,8	101,6	99,1	100	100
Пассажирские железнодорожные перевозки дальнего следования					
Рост тарифов за период, %	112	112	112	111	110
В % к ИПЦ (к верхней границе прогноза)	100,3	100,9	103,2	103,2	104,3

Повышение тарифов на пассажирские железнодорожные перевозки в целях решения задачи ликвидации перекрестного субсидирования будет несколько выше, чем для промышленных потребителей.

Уровень индексации тарифов на **грузовые железнодорожные перевозки** определяется с учетом показателей инфляции в рамках прогноза социально-экономическо-

го развития Российской Федерации на индексируемый период и в 2003—2005 годах не превышал уровня целевой инфляции. С учетом дополнительной индексации увеличение тарифов на грузовые железнодорожные перевозки в среднем в 2005 году составил 10,3%.

Следует иметь в виду, что с 1 августа 2005 года на 5,4% повысились платы и сборы на перевозки грузов для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (приказ ФСТ России от 15 июля 2005 года № 286-т/1 "Об индексации тарифов плат и сборов на грузовые железнодорожные перевозки").

Кроме того, на перевозки грузов железнодорожным транспортом могут устанавливаться исключительные тарифы, связанные с особыми условиями их перевозок. На 2005 год приказом ФСТ России от 16 декабря 2004 года № 296-т/5 были установлены исключительные тарифы на перевозки сырья для производства минеральных удобрений в виде понижающих коэффициентов:

-0,65 для аммиака безводного сжиженного;

-0,65 для аммиака жидкого безводного;

-0,88 для серного колчедана;

-0,57 для серной кислоты;

-0,58 для олеума;

-0,83 для сырья горно-химического для производства удобрений при перевозке на расстояния свыше 2500 км.

При этом за первое полугодие 2005 года объем перевозок указанной продукции по исключительным тарифам составил 2090,3 тыс. тонн, а сумма скидки — 142,6 млн. рублей.

Следует отметить, что важнейшей задачей экономических реформ, проводимых в сфере естественных монополий, является ликвидация перекрестного субсидирования населения за счет промышленных организаций.

На железнодорожном транспорте убытки от перевозок пассажиров в 2004 году составили 65,5 млрд. рублей, в том числе в дальнем следовании — 35 млрд. рублей, в пригородном сообщении — 30,5 млрд. рублей, в 2005 году убытки от перевозки пассажиров железнодорожным транспортом прогнозируются на уровне 63,1 млрд. рублей, в том числе в дальнем следовании — 35,8 млрд. рублей, в пригородном сообщении — 27,3 млрд. рублей.

Раздел 2. Цели и задачи государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте

Основной целью государственного регулирования в монопольных секторах экономики является обеспечение макроэкономической эффективности и баланса экономических интересов потребителей и производителей товаров (работ, услуг), относящихся к монопольному сектору.

Задачами государственного регулирования на железнодорожном транспорте являются:

гармоничное развитие единой транспортной системы страны и ее экономики;

обеспечение безопасности перевозок;

обеспечение равноудаленности органов регулирования от хозяйствующих субъектов;

обеспечение единства и последовательности регулирования;

формирование стабильно развивающейся системы хозяйственных отношений в железнодорожной отрасли;

содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции;

предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

улучшение инвестиционного климата и развитие рыночных отношений в транспортном комплексе;

обеспечение стабильности правил тарифного регулирования, гибкости реагирования на изменения экономических условий и прогнозируемости изменений тарифной системы и уровня тарифов, а также соответствия тарифной системы этапу структурной реформы.

Совершенствование системы государственного тарифного регулирования на железнодорожные перевозки должно предусматривать:

покрытие всех экономически обоснованных эксплуатационных затрат;

обеспечение суммарных доходов хозяйствующих субъектов, достаточных для формирования справедливой прибыли;

обеспечение учета рыночной конъюнктуры на перевозимые товары;

обеспечение доступности услуг железнодорожного транспорта.

Построение тарифов за пользование услугами естественно-монопольного сектора следует осуществлять дифференцированно с учетом транспортной составляющей различных классов грузов. Это создаст условия для перевозки грузов с высокой долей транспортной составляющей без привлечения государственной компенсационной поддержки.

Маркетинговые факторы должны дополнительно учитываться при формировании тарифной базы, устанавливаемой исходя из себестоимости и рентабельности перевозок, только в тех случаях, когда эти факторы ограничивают объем перевозок. Маркетинговый подход должен основываться на изменении рыночной конъюнктуры на отдельные товарные группы.

Значительное разнообразие рыночных факторов потребует наряду с дифференциацией тарифов по классам грузов применения исключительных тарифов для отдельных видов грузов на определенных направлениях перевозок. Минимальный уровень исключительных тарифов не должен быть ниже переменных издержек железных дорог, кроме случаев целевых гарантированных дотаций со стороны государства или заинтересованных хозяйствующих субъектов.

Тарифные преysкуранты должны учитывать условия и качество перевозок пассажиров и грузов.

Оплата дополнительных услуг, предоставление которых закреплено в соответствующем нормативном документе, осуществляется на основе фиксированных платежей, подлежащих утверждению и контролю органами государственного регулирования.

В настоящее время система тарифного регулирования на железнодорожном транспорте не в полной мере приспособлена к условиям динамичного изменения конъюнктуры на товарных и транспортных рынках, поэтому в первую очередь необходимо обеспечить реализацию мер по совершенствованию государственной тарифной политики, в том числе: формирование методологических подходов к регулированию цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий, обеспечивающих равные условия их функционирования и развития, изменение методов регулирования тарифов; создание условий для перехода от жесткого государственного регулирования тарифов в сфере железнодорожных перевозок к принципам рыночного ценообразования в отдельных ее сегментах, в которых сложились условия эффективной конкуренции.

В этой связи также необходимо внести ряд изменений в соответствующие федеральные законы, с тем чтобы определить основы ценообразования и правила регулирования тарифов на железнодорожном транспорте.

Раздел 3. Тарифная политика как основа формирования оптимальной модели тарифного регулирования грузовых железнодорожных перевозок

Тарифная политика — многоаспектная категория, так как непосредственно связана с взаимоотношениями государства и каждого человека, государства и предприятий, различных предприятий друг с другом, с межгосударственными и межличностными отношениями. Это сложный и достаточно разработанный вопрос, тем не менее он требует особого внимания.

В действительности понятие тарифной политики далеко выходит за рамки мероприятий в области тарифов. Проводя тарифную политику, государство активно вмешивается в "работу" рынка, регулирует развитие производства, способствуя ускоренному росту одних отраслей промышленности по сравнению с другими, активно влияет на инвестиционную политику и структурную перестройку в естественных монополиях.

Для страны в целом, ее населения и каждого человека в отдельности наиболее негативными последствиями чреват просчеты, допускаемые в сфере тарифов и цен на услуги естественных монополий. Все более опасной и непростительной ошибкой становится откладывание "до лучших времен" разработки, а главное, энергичного воплощения в жизнь эффективной тарифной политики в условиях реформирования естественных монополий.

Любая политика — это цели и задачи, преследуемые и решаемые людьми в связи с их конкретными интересами, а также методы, средства и институты, с помощью которых данные интересы формулируются, отстаиваются и защищаются.

Политика — это интересы в действии (например, проведение и обеспечение интересов по повышению объема доходов федерального и местных бюджетов — одна из задач государственной бюджетной политики).

Здесь важно не переступить черту, разделяющую простоту и упрощение, суть вопроса и его словесное облачение. Важно найти формулу, не потеряв смысла. Ибо сведение сложного и противоречивого к простому и безвариантному — одна из сложнейших задач всякой политики, особенно стремящейся стать действенной.

В настоящее время государственное регулирование экономики посредством использования тарифных рычагов должно быть направлено на обеспечение и поддержание сбалансированного роста доходов, эффективное использование ресурсов, стимулирование инвестиционной и предпринимательской активности. Эффективной может считаться только та тарифная политика, которая стимулирует накопления и инвестиции.

С точки зрения стоящих перед Россией экономических проблем и осуществляемых ныне преобразований в естественных монополиях целями тарифной политики должны стать: преодоление спада производства, стабилизация экономики, стимулирование инвестиций и структурных сдвигов в субъектах естественных монополий, развитие приоритетных сфер деятельности.

Важнейшими задачами тарифной политики на железнодорожном транспорте в нынешних условиях должны являться следующие:

- создание условий для достижения баланса интересов субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте и потребителей их услуг;
- защита экономических интересов потребителей услуг субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте и обеспечение доступности услуг железнодорожного транспорта для потребителей;
- развитие конкурентной среды на рынке транспортных услуг;
- обеспечение устойчивого и экономически эффективного функционирования субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте;

- создание в отношении субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте экономических стимулов к снижению себестоимости перевозок и повышению качества транспортного обслуживания, а в отношении потребителей их услуг — стимулов к оптимизации транспортных связей.

Формирование тарифной политики должно строиться на соблюдении следующих принципов. Это:

- возмещение экономически обоснованных затрат субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте с учетом ежегодно устанавливаемых Правительством Российской Федерации уровней тарифов;
- распределение эксплуатационных расходов по видам перевозок;
- обеспечение равных условий доступа пользователей к услугам железнодорожного транспорта, в том числе к его инфраструктуре;
- установление для всех пользователей услуг железнодорожного транспорта единых правил, предусматривающих особые условия тарификации на железнодорожном транспорте;
- обеспечение гласности принятия решений по вопросам государственного регулирования тарифов, в том числе по вопросам установления и изменения уровня тарифов и правил применения тарифов;
- соответствие системы построения тарифов рыночным условиям хозяйствования (переход по мере развития рыночных отношений и конкуренции от тарифов, регулируемых государством, к тарифам, определяемым на договорной основе);
- ведение раздельного учета затрат в естественно-монопольном и потенциально конкурентном секторах транспортных услуг;
- ограничение перекрестного субсидирования одних видов деятельности за счет других.

Изменения тарифной политики нередко сопровождаются структурными реформами.

Принятая Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте является основным документом, регламентирующим потребность проведения мероприятий по реформированию железнодорожного транспорта России и этапы реформы: первый этап — 2001—2002 годы; второй этап — 2003—2005 годы; третий этап — 2006—2010 годы.

В результате создания ОАО "Российские железные дороги" ("РЖД") произошло юридическое разделение функций государственного регулирования и хозяйственного управления.

Эффективность проведения тарифной политики в период перехода к рынку зависит от законодательства, на основе которого функционирует тарифная система.

Формирование и реализация государственной политики в области регулирования тарифов на железнодорожном транспорте в процессе структурных реформ должна быть сбалансирована и отвечать интересам субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте и потребителей их услуг.

Тарифная политика должна способствовать проведению структурной реформы. Тарифный вопрос является ключевым вопросом успешности проведения структурной реформы на железнодорожном транспорте.

Организационно-правовые и экономические изменения в отрасли требуют значительного пересмотра основополагающих принципов рассматриваемой тарифной системы.

ЧАСТЬ II

Раздел 1. Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте

Система государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте, как уже отмечалось, базируется сегодня на Федеральном законе "О естественных монополиях", Федеральном законе "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" и постановлении Правительства Российской Федерации "Об утверждении Положения об основах государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте и Правил предоставления исключительных тарифов на железнодорожном транспорте".

Транспорт — это кровеносная система экономики России, и только выверенный подход к регулированию этого сектора позволяет предотвратить диктат доминирующих предприятий и не допустить развала важнейших отраслей экономики. Отсутствие продуманной государственной политики в этом вопросе может значительно затруднить реализацию выдвинутых Президентом Владимиром Путиным национальных проектов.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации уделяет развитию транспорта огромное внимание, участвуя прежде всего в законотворческой деятельности, понимая, что эта работа может быть по-настоящему востребована отраслью. В рамках проводимых мероприятий (например, научно-практической конференции "Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте", 11 октября 2005 года, и ряда других) Совет Федерации крайне заинтересованно сверяет свои позиции с мнением настоящих профессионалов и осуществляет совместный поиск возможных путей решения проблем, связанных с тарифным регулированием на железнодорожном транспорте.

По мнению заместителя Председателя Совета Федерации Д.Ф. Мезенцева, для Совета Федерации как палаты регионов вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте очень важны и по-настоящему приоритетны, так как они реально могут влиять на развитие регионов, прежде всего регионов Сибири и Дальнего Востока. Тарифная политика на железнодорожном транспорте, как никакая другая, может либо содействовать развитию десятков и сотен предприятий, обеспечить их рентабельность, либо при формальном невнимании к регионам Сибири и Дальнего Востока вести если не к банкротству многих предприятий, то к тому, что их работа будет нерентабельна и малоприбыльна.

"Очевидно, что система тарифного регулирования железнодорожного транспорта не замерзшая, не мертвая система и она не может не изменяться вследствие проводимой сегодня структурной реформы железной дороги. Проблемы реформирования напрямую связаны с совершенствованием государственного регулирования железнодорожного транспорта, разработкой новых механизмов тарифной политики. Она призвана стать ведущей составляющей в формировании цивилизованного рынка перевозок и привлечении инвестиций в отрасль", — сказал, открывая научно-практическую конференцию, первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям В.Е. Межевич.

Вопросы соответствия практической деятельности по государственному регулированию тарифов на железнодорожном транспорте нормативно установленным принципам защиты экономических интересов потребителей услуг субъектов естественных монополий на железнодорожном транспорте, вопросы обеспечения доступности услуг железнодорожного транспорта для потребителей, развития конкурентной среды на рынке транспортных услуг, необходимость принятия отдельного закона о тарифном регулировании железнодорожного транспорта, вопросы создания в отношении субъектов естественной монополии на железнодорожном транспорте экономических стимулов к снижению себестоимости перевозок и повышению качества транспортного обслуживания, вопросы определения экономически обоснованных затрат — все это отражено в разделах, подготовленных по материалам выступлений участников научно-практической конференции "Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте".

Раздел 2. Основные проблемы государственного ценового регулирования и меры по его совершенствованию*

Одной из основных задач структурного реформирования железнодорожного транспорта являются формирование адаптированной к условиям рыночной экономики эффективной тарифной политики, совершенствование государственного ценового регулирования, предусматривающее разработку и принятие новых подходов к формированию тарифов на железнодорожном транспорте общего пользования. На сегодняшний день необходимо отметить следующие основные проблемные вопросы в области ценового регулирования железнодорожного транспорта общего пользования.

Первое и самое главное — это то, что законодательство в области ценового регулирования на железнодорожном транспорте не носит необходимого системного характера и нуждается в совершенствовании некоторых норм. Это касается прежде всего правовых норм, регламентирующих общий порядок государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте общего пользования, включая основы ценообразования и правила государственного регулирования, что, в свою очередь, затрудняет подготовку необходимой нормативной базы тарифного регулирования, которая требует постоянного совершенствования для адаптации к условиям реформирования железнодорожного транспорта общего пользования.

Второе — это создание условий для перехода от жесткого государственного регулирования тарифов в сфере железнодорожных перевозок к принципам рыночного ценообразования в отдельных ее сегментах, в том числе и по вопросу дерегулирования тарифов за услуги по пользованию вагонами, так называемая вагонная составляющая в отдельных сегментах рынка железнодорожных перевозок, в которых сложились условия эффективной конкуренции.

Третье — это необходимость совершенствования систем тарифов на железнодорожные перевозки с учетом унификации методологии формирования и уровней тарифов на грузовые и железнодорожные перевозки, сокращение перекрестного субсидирования на железнодорожном транспорте и реализация мероприятий структурной реформы железнодорожного транспорта.

Основой повышения эффективности государственного ценового регулирования железнодорожного транспорта общего пользования является совершенствование нормативно-правовой базы государственного ценового регулирования. В этой связи в рамках поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания Госу-

* Данный раздел подготовлен на основе материалов выступления заместителя руководителя Федеральной службы по тарифам В.М. Евдокименко.

дарственного совета по проблемам совершенствования федеративных отношений ФСТ России внесло предложение о внесении изменений и дополнений в некоторые федеральные законы. В частности, Федеральный закон № 147-ФЗ "О естественных монополиях", предоставляющий Правительству полномочия утвердить перечень работ и услуг, относящихся к сфере естественной монополии, а также предоставляющий право Правительству утвердить порядок государственного регулирования, включая основы ценообразования и правила государственного регулирования.

При этом мы внесли предложение о необходимости определения понятий "железнодорожные перевозки" и "услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования", учитывая, что в этих сферах подлежит государственному регулированию деятельность субъектов естественных монополий. Поэтому немаловажным является правильное и точное определение этих понятий, чтобы обеспечить в этих сферах деятельности оптимальное присутствие государства как их регулятора и при создании условий эффективной конкуренции принимать решения о либерализации действующих в них тарифов.

Совершенствование законодательной базы государственного ценового регулирования создаст основу для формирования единой методологии и процедуры тарифного регулирования. А это, в свою очередь, даст возможность реализовать все преимущества согласованного установления тарифов. Также следует отметить, что для реализации структурной реформы железнодорожного транспорта и повышения эффективности тарифной политики на железнодорожном транспорте требуется ведение отдельного учета расходов-доходов и финансовых результатов по естественно-монопольному и конкурентным сегментам деятельности единого хозяйствующего субъекта, а также по отдельным видам деятельности. В этой связи принятое постановление Правительства Российской Федерации № 871 о формировании отчетности компании "Российские железные дороги" не решает в полной мере проблемы, связанные с отдельным учетом в этих сегментах деятельности единого хозяйствующего субъекта, не позволяет обеспечивать полную финансовую прозрачность деятельности компаний и основываться при осуществлении государственного ценового регулирования на результатах этого отдельного учета.

Поэтому ФСТ России вместе с Минтранс, Минэкономразвития России и компанией "Российские железные дороги" рассматривают вопрос об организации отдельного управленческого учета в естественно-монопольном и естественном сегментах деятельности и по видам деятельности. Итогом этой деятельности станет разработка методики ведения отдельного учета доходов-расходов и финансовых результатов компании "Российские железные дороги", на базе чего будет разрабатываться система тарифов. Это позволит более полно учесть экономически обоснованные расходы по оказанию услуг в сфере железнодорожного транспорта.

В целях повышения конкурентоспособности железнодорожного транспорта, гибкого реагирования на потребительский спрос, создания условий по увеличению объемов перевозок и повышения эффективности работы железнодорожного транспорта в рамках совершенствования методов ценового регулирования целесообразно разработать методику расчета экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли для формирования регулируемых тарифов на услуги железнодорожного транспорта, включающую принципы расчета размера задействованного капитала и ставки нормативной рентабельности. И в дальнейшем следует осуществить переход к методу регулирования по методу предельного ценообразования.

Как происходит процесс регулирования? В соответствии с принятой методологией регулирования в сфере железнодорожных перевозок мы используем метод экономически обоснованных затрат, который связан с прогнозированием в том числе расходов по основным статьям затрат, определением необходимого уровня валовой выручки и так далее. И при определении и прогнозировании расходов по этим стать-

ям мы, естественно, принимаем во внимание прогноз изменения тарифов на электроэнергию, газ и других индексов цен производителей промышленной продукции. Безусловно, эти два процесса взаимосвязаны.

Получается, что у нас сегодня применяется некий симбиоз в методологии ценообразования на услуги железнодорожного транспорта. Применяется методика экономически обоснованных затрат, но при определении необходимого уровня прибыли для реализации инвестиционных программ компаний мы используем методологию обоснования необходимого уровня прибыли. К сожалению, это не совсем нас устраивает с точки зрения повышения уровня и качества государственного ценового регулирования. Надо переходить к такому понятию, как нормативная прибыль, учитывающая норму доходности на инвестированный капитал. А в дальнейшем следует перейти к методологии предельного ценообразования, что и позволит достаточно эффективно обеспечить снижение расходов субъектов естественных монополий в области железнодорожного транспорта.

Программой реформирования железнодорожного транспорта предусматривается подготовка законодательных и иных нормативно-методических документов, необходимых для реализации структурной реформы, включая разработку основных принципов, механизмов государственного регулирования в естественно-монопольном и конкурентном секторах, в том числе направленных на либерализацию тарифов в сфере железнодорожных перевозок и ее конкурентных сегментов.

Однако необходимо отметить, что в настоящее время существует ряд причин, препятствующих созданию условий для эффективной конкуренции на рынке в сфере железнодорожных перевозок. Во-первых, это существование фактически единственного перевозчика в лице компании "Российские железные дороги", что позволяет говорить о монопольном характере предоставляемых услуг.

Во-вторых, это концентрация в одной компании функций по предоставлению услуг инфраструктуры и осуществлению перевозочной деятельности, что обуславливает перекрестное субсидирование внутри компании различных видов деятельности.

В-третьих, это наличие отдельных видов деятельности, не подлежащих государственному регулированию, но оказывающих существенное влияние на формирование финансовых результатов "РЖД". В этих условиях оказание таких услуг по корпоративным ценам внутри компании и по рыночным ценам пользователям услуг (например, ремонт подвижного состава) не обеспечивает равновыгодные условия работы на рынке.

В-четвертых, это отсутствие отдельного учета доходов-расходов и финансовых результатов. Принятие в этих условиях решения по прекращению регулирования тарифов в сфере железнодорожных перевозок, о чем много говорится в рамках либерализации тарифов в сфере железнодорожных перевозок, может привести к ограничению зарождающейся конкуренции, что не соответствует основным задачам структурного реформирования железнодорожного транспорта.

Вместе с тем уже сейчас необходима разработка подходов и механизмов для реализации задачи по переходу от жесткого государственного регулирования к принципам рыночного ценообразования. Инструментом, обеспечивающим переход к дерегулированию тарифов в сфере железнодорожных перевозок, должна стать методика обоснования решения об изменении или прекращении регулирования тарифов на грузовые и пассажирские перевозки в отдельных сегментах рынка железнодорожных перевозок, которая должна определить не только критерии выделения конкурентных сегментов в сфере железнодорожных перевозок, но и перечень показателей, необходимых для оценки конкуренции в данных сегментах рынка, а также порядок проведения соответствующего анализа.

Актуальность проблемы повышения эффективности государственной тарифной политики в области железнодорожного транспорта требует реализации мероприятий

по совершенствованию системы тарифов на железнодорожные перевозки. Так, для создания условий развития конкуренции на железнодорожном транспорте, экономических предпосылок выхода на рынок перевозок новых компаний, владеющих собственным подвижным составом, и обеспечения конкурентоспособности товаров российских производителей на внутрисоссийском и внешнеторговом рынках необходимо совершенствование методологии регулирования тарифов на грузовые железнодорожные перевозки, предусматривающее разработку единой методологии формирования тарифов на внутрисоссийские железнодорожные перевозки и железнодорожные перевозки экспортно-импортных грузов через пограничные передаточные станции Российской Федерации и российские порты.

Одной из основных проблем, требующих решения в рамках совершенствования государственного ценового регулирования, является сокращение перекрестного субсидирования на железнодорожном транспорте. Эта проблема существует в отношении пассажирских перевозок. Убытки составляют по пригороду и по дальнему следованию около 60 млрд. рублей. По видам сообщений разрыв в уровне тарифных ставок второго и третьего разделов до четырех раз, по классам ночных перевозимых грузов разрыв в уровне тарифных ставок по грузам первого и третьего тарифных классов порядка 40 %.

В области грузовых железнодорожных перевозок проблема перекрестного субсидирования по видам сообщения уже решается в рамках унификации тарифов второго и третьего разделов прейскуранта в связи с проводимой работой по присоединению России к ВТО. В переговорных процессах по вступлению Российской Федерации в ВТО было рассмотрено несколько вариантов унификации тарифов. Первый — это единовременная унификация в течение года. Второй — это унификация в течение двух лет с проведением в два этапа, с переходом на единую методологию с введением повышающих коэффициентов и затем уже с унификацией уровня тарифов. Третий вариант унификации предусматривает поэтапную унификацию тарифов в течение четырех лет в рамках проведения дифференцированной индексации тарифов на перевозки грузов. Вероятно, наиболее подходящим вариантом, обеспечивающим прогнозируемость расходов российских рыночных товаропроизводителей, является четвертый вариант поэтапной унификации тарифов в течение трех лет. В результате до 1 января 2009 года можно обеспечить унификацию действующих уровней тарифов, разрыв составит порядка 12,5 оценочного процента к 1 января 2009 года при проведении дифференцированной индексации ночных тарифов. Затем, в 2009 году, при переходе на единую методологию формирования тарифов на перевозку грузов в российском сообщении и перевозку грузов через пограничные передаточные станции Российской Федерации потребуются дополнительная индексация где-то еще 4,7 % для того, чтобы полностью решить проблему унификации уровня тарифов.

Что касается вопроса ликвидации перекрестного субсидирования по классам перевозимых грузов, то это очень серьезная проблема, если учитывать разрывы тарифных ставок действующего прейскуранта. Но решение по унификации тарифов на перевозку грузов первого, второго, третьего тарифных классов необходимо принимать с учетом оценки влияния этого процесса на темпы экономического развития и на обеспечение конкурентоспособности российских товаропроизводителей на внутреннем и внешнеторговых рынках. Без этого анализа принимать такое решение нельзя.

При проведении поэтапной унификации тарифов по видам сообщения, принимая во внимание, что данная дифференцированная система тарифов по видам сообщения принималась в том числе и в целях государственной поддержки российских портов, необходима разработка мер нетарифного регулирования, направленных на государственную поддержку российских портов в целях обеспечения их конкуренто-

способности и сохранения существующих объемов ночных перевозок через российские порты.

Реализуя эти направления государственной тарифной политики, Федеральная служба по тарифам уже с 2005 года в рамках индексации тарифов на грузовые железнодорожные перевозки обеспечила дифференцированную индексацию. При этом тарифы второго раздела прейскуранта с учетом дополнительной индексации были увеличены на 10,3 % с 1 августа 2005 года. Учитывая дифференцированный подход к изменению тарифов, тарифы второго раздела прейскуранта в 2005 году были изменены на 18,5 % при сохранении уровня тарифов на перевозку грузов прямым международным железнодорожным сообщением через пограничные передаточные станции.

В целях обеспечения эффективной работы перевозчиков, владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, создания условий для развития эффективной конкуренции в области пассажирских железнодорожных перевозок и привлечения инвестиций в строительство нового пассажирского железнодорожного подвижного состава требуется принятие решения на уровне Правительства Российской Федерации о ликвидации убыточности пассажирского комплекса. В этой связи Правительство Российской Федерации должно определить целесообразность доведения тарифов на пассажирские перевозки до уровня экономически обоснованных затрат и определить этапы этого процесса, порядок выделения бюджетных средств на компенсацию убытков по пассажирским перевозкам в связи с осуществлением их государственного ценового регулирования.

Для обеспечения баланса интересов владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, перевозчиков, пользователей транспортных услуг, устойчивого и безопасного функционирования инфраструктуры, развития рынка железнодорожных перевозок, создания условий для привлечения инвестиций в целях обеспечения конкурентоспособности продукции российских товаропроизводителей на товарных рынках необходимо установление экономически обоснованного уровня платы за использование инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Поэтому необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности выделения локомотивной составляющей в тарифах на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования при перевозке грузов компанией "Российские железные дороги".

Необходимо совершенствование порядка тарификации перевозок грузов в контейнерах и рефрижераторных вагонах путем выделения в действующих тарифах на данные перевозки инфраструктурных и вагонных контейнерных составляющих. Следует разработать новый раздел прейскуранта 10-01 "Тарифы на перевозку грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые ОАО "Российские железные дороги" по определению платы за перевозку специальных воинских грузов. В целях адаптации тарифной системы к условиям реформирования железнодорожного транспорта общего пользования и наиболее точного учета затрат по операциям перевозочного процесса требуется пересмотр второго и третьего тарифных руководств. Также требуется разработка нового прейскуранта 10-02-16 "Тарифы на пассажирские железнодорожные перевозки", который должен обеспечить создание условий для развития конкуренции в сфере пассажирских перевозок, экономически эффективную работу владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта и перевозчиков, привлечение инвестиций в строительство нового пассажирского подвижного состава. ФСТ России планирует введение нового прейскуранта в четвертом квартале 2006 года.

Что касается вопроса установления исключительных тарифов, то они рассматриваются и устанавливаются в соответствии с Правилами предоставления исключительных тарифов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации № 787 от 15 декабря 2004 года. Поэтому они устанавливаются с учетом особых условий тарификации перевозок грузов, учитывающих обеспечение

конкурентоспособности продукции на внутреннем и внешнеторговых товарных рынках, обеспечение конкурентоспособности российской транспортной системы — это основные принципы, которые прописаны в Правилах предоставления исключительных тарифов.

Основные исключительные тарифы установлены у нас, например, на перевозку углей на экспорт через западные пограничные передаточные станции, перевозку минеральных удобрений, перевозку черных металлов в направлении портов Дальнего Востока в целях обеспечения конкурентоспособности этой продукции на внешнеторговых рынках. Поэтому вопрос об установлении исключительных тарифов на перевозку зерновых грузов и продуктов перемола (зерна и продуктов перемола) будет рассматриваться в строгом соответствии с этим порядком, с принципом обеспечения конкурентоспособности перевозок зерновых грузов на определенные товарные рынки.

У нас действовали исключительные тарифные условия до 2003 года, сезонные исключительные тарифные условия на перевозку зерна — понижающий коэффициент 0,8. Но, к сожалению, все последующие обращения Минсельхоза и других заинтересованных сторон, связанные с установлением исключительных тарифных условий на перевозку зерна и продуктов перемола, не содержали материалов, обосновывающих необходимость установления того или иного уровня пониженного тарифа. Поэтому мы готовы вернуться к рассмотрению этого вопроса с учетом обеспечения конкурентоспособности этих грузов.

По вопросу дополнительной индексации тарифов. Дополнительная индексация тарифов была связана не столько с превышением макроэкономических параметров инфляции над прогнозными параметрами, поскольку в этих условиях оказались и другие субъекты естественной монополии ("Газпром", РАО "ЕЭС России"). Она была целиком связана с некими специфическими особенностями функционирования ОАО "Российские железные дороги". Здесь уже было сказано о специфике деятельности компании. Изменения структуры перевозок по меньшей мере по трем основным направлениям: по видам сообщения, по классам перевозимых грузов и по принадлежности подвижного состава, объективные процессы, связанные с существованием дифференцированной системы тарификации перевозок через порты и пограничные передаточные станции, проводимая структурная реформа, увеличение доли перевозок в собственном и арендованном подвижном составе — все это привело к тому, что компания "Российские железные дороги" за истекший период потеряла доходов на сумму 17,4 млрд. рублей. Эти объективные процессы, связанные с влиянием изменения структуры перевозок на снижение доходности компании, приносили только компании "Российские железные дороги".

Кроме этого, прогнозный объем транспортной работы, который принимался в расчет при установлении уровня индексации тарифов на 2005 год, составлял 4,9 % от роста грузооборота. Фактически за первые 7 месяцев рост грузооборота составил 2,7 %. Эти две основные причины, специфичные для деятельности компании "Российские железные дороги", послужили основанием для принятия решения по дополнительной индексации тарифов.

Что касается издержек. Мы, естественно, рассматривали вопрос индексации тарифов с учетом реализации комплекса мероприятий по снижению издержек. Экономическая эффективность от реализации всего комплекса мероприятий по снижению издержек по 2005 году оценивается примерно в 15 млрд. рублей.

То же самое мы будем осуществлять при рассмотрении параметров прогноза на 2006 год.

Таким образом, одним из инструментов проведения гибкой тарифной политики является установление исключительных тарифных условий, но существующие правила предоставления исключительных тарифов требуют совершенствования. Необ-

ходимо установить критерии предоставления исключительных тарифов, пересмотреть параметры установления исключительных тарифов; возможно, установить инвестиционные исключительные тарифы, льготные исключительные тарифы. Вот основные направления работы Федеральной службы по тарифам в плане совершенствования государственного ценового регулирования.

Далее о вопросах, связанных с совершенствованием действующего законодательства и нормативно-правовой базы государственного ценового регулирования.

В целях совершенствования федеративных отношений и в рамках подготовленного проекта федерального закона о совершенствовании федеративных отношений, который представлен в Правительство и рассматривается федеральными органами исполнительной власти, Федеральной службой по тарифам внесены предложения не только по совершенствованию федеративных отношений, но и по вопросам совершенствования отдельных норм, регламентирующих вопросы государственного ценового регулирования.

В этой части предлагается внести в статью 5 Федерального закона № 147 "О естественных монополиях" отдельные нормы, наделяющие Правительство правом утверждать перечень работ и услуг, относящихся к сфере естественных монополий, а также порядок государственного регулирования, включающий основы ценообразования и правила государственного регулирования.

При принятии этих норм можно получить правовую базу для определения единой методологии и единой процедуры тарифного регулирования, которая будет воплощена в основах ценообразования на железнодорожном транспорте, в том нормативном правовом акте, который должно принять Правительство Российской Федерации.

К сожалению, сегодня Правительство Российской Федерации не наделено полномочиями по утверждению основ ценообразования в этой сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Это общая проблема, касающаяся сфер деятельности субъектов естественных монополий, за исключением электроэнергетики. Там эта проблема решается в рамках Федерального закона "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации", связанного с ценообразованием в электроэнергетике. Поэтому принятие этих норм позволит нам создать единую нормативно-правовую базу.

Раздел 3. О путях совершенствования регулирования тарифов и цен на этапе реформирования железнодорожного транспорта*

Эффективность деятельности ОАО "Российские железные дороги" неразрывно связана с решением важнейших общегосударственных задач по обеспечению единого транспортного пространства страны в целях ускорения экономического роста, по надежному обеспечению транспортных потребностей государства, ускорению социального развития через рост подвижности населения.

Важнейшим направлением усилий компании на сегодня является стратегическая увязка реформирования отрасли с обеспечением ускоренного экономического роста в стране. Стратегия компании направлена на удовлетворение рыночного спроса на перевозки, повышение эффективности деятельности и качества предоставляемых услуг. Все эти задачи необходимо решать на основе перспективных требований государства, населения и товаропроизводителей к объемам, качеству услуг, стоимости транспортного обслуживания. Чем динамичнее будет развиваться компания, тем

* Данный раздел подготовлен на основе материалов выступления вице-президента ОАО "Российские железные дороги" С.М. Бабаева.

выше будут темпы роста других отраслей и всей экономики России в целом. Но на компанию оказывает влияние и положение в основных отраслях промышленности.

Если обратить внимание на структуру факторов, влияющих на уровень инфляции в стране, то видно, что железнодорожные тарифы в наименьшей степени оказывают воздействие на инфляцию. Основными факторами, воздействующими на уровень инфляции, являются монетарные факторы. Индексация железнодорожных тарифов ограничена уровнем инфляции. Это привело к тому, что в 2002 году влияние железнодорожных тарифов на инфляцию сократилось с 1 % до 0,6 %, хотя именно естественные монополисты оказывают наибольшее влияние на уровень инфляции — через тарифы на электро- и теплоэнергию.

Существующие методы регулирования тарифов приводят к тому, что цены в отраслях промышленности, оказывающих наибольшее влияние на структуру затрат самого акционерного общества "Российские железные дороги", растут быстрее, чем сами железнодорожные тарифы. Отставание тарифов на грузовые железнодорожные перевозки от роста цен производителей промышленной продукции в текущем году достигло 52 %. Транспортная составляющая, которая формируется таким образом: цена плюс доставка (в международной торговле она входит в условия поставок при морских перевозках, обозначаемые ФОБ, ДАФ и СИФ), на сегодняшний день в основных грузах, которые мы перевозим, снижается.

Средний уровень тарифов по отношению к экономически обоснованным издержкам железнодорожного транспорта существенно занижен. В результате железнодорожный транспорт характеризуется дефицитом инвестиционных ресурсов и высокой долей устаревших мощностей. Так, на начало 2005 года уровень износа основных производственных средств акционерного общества "Российские железные дороги" превысил 60 %, что значительно превышает аналогичный показатель в промышленности. Другими словами, происходит фактическое межотраслевое субсидирование за счет невосполняемого износа основных фондов железных дорог, прежде всего инфраструктурной части отрасли, а грузоотправители получают сверхприбыль.

Компания "Российские железные дороги" имеет наименьший уровень рентабельности среди других естественных монополий и компаний. Рентабельность акционерного общества "Российские железные дороги" по основной деятельности составляют 1,3 %, износ основных фондов превышает 61 %, а рентабельность активов акционерного общества "Российские железные дороги" составляет менее 0,5 %.

Реализуя Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте, компания "Российские железные дороги" развивает институт собственников подвижного состава. Компания уже не занимает доминирующее положение на рынке перевозок нефти, более 80 % этих перевозок приходится на долю иных собственников подвижного состава. Сокращается доля "Российских железных дорог" и при перевозках нефтепродуктов. Наблюдается положительная тенденция изменения удельного веса иных собственников в вагонных перевозках грузов первого тарифного класса. Как бы ни были убыточны для акционерного общества "Российские железные дороги" перевозки таких грузов, для иных собственников искусственно созданы преимущества в виде вагонной составляющей, которая одинакова при любых перевозках вне зависимости от тарифного класса грузов.

Активно развивающиеся перевозки в вагонах иных собственников настоятельно требуют в соответствии с законом о естественных монополиях перехода от регулирования перевозочной деятельности к регулированию услуг по предоставлению инфраструктуры. Первым элементом программы структурной реформы на железнодорожном транспорте являются федеральные законы, регулирующие деятельность железнодорожного транспорта и принятые на долгосрочную перспективу. В целом законы предусматривают концептуально новый подход к организации перевозочного процесса на железнодорожном транспорте. Если ранее действующими законами

предусматривалось монопольное положение железных дорог, то теперь заложена правовая основа для развития конкуренции в отрасли. В законах предусматривается наличие не двух, как было раньше, субъектов рынка железнодорожных перевозок (железная дорога и пользователь услуг), а трех субъектов: перевозчик, владелец инфраструктуры и пользователь услуг железнодорожного транспорта. При этом перевозчиком и владельцем инфраструктуры может стать любое юридическое или физическое лицо с соблюдением ряда требований, установленных законом. Таким образом, действующее законодательство и имеющаяся нормативная база позволяют сегодня регулирующему органу принимать решение об определении методологии раздельного учета затрат в тарифе по секторам транспортных услуг.

Федеральный закон "О естественных монополиях" является общим законодательным актом для всех субъектов естественных монополий, который предусматривает единый подход к регулированию деятельности субъектов естественных монополий. В основных отраслях промышленности, таких, как газовая отрасль, электроэнергетика, железнодорожный транспорт, электрическая и почтовая связь, приняты законодательные и правовые акты специального отраслевого действия. Кроме того, важно отметить, что помимо федеральных законов действует значительное число нормативных актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих порядок ценообразования в соответствующих отраслях.

Сферу железнодорожных перевозок регламентирует постановление Правительства Российской Федерации № 787 "Об утверждении Положения об основах государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте и Правил предоставления исключительных тарифов на железнодорожном транспорте", устанавливающее порядок ценообразования в сфере грузовых перевозок.

В то же время, говоря о правовых условиях для становления и развития конкурентной среды на рынке транспортных услуг, следует отметить, что необходимо внести изменения в федеральные законы "О естественных монополиях" и "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации", устанавливающие полномочия Правительства Российской Федерации, утверждающие основы ценообразования на железнодорожном транспорте общего пользования и правила государственного регулирования тарифов. С целью установления единого подхода к ценообразованию во всех естественных монополиях необходимо принять постановление Правительства Российской Федерации о ценообразовании на железнодорожном транспорте в Российской Федерации, которым будут утверждены основы ценообразования на транспорте.

Поскольку в грузовых железнодорожных тарифах необходимо учитывать дополнительную нагрузку по компенсации убытков от социально значимых перевозок, следует принять постановление Правительства Российской Федерации об утверждении правил возмещения за счет средств федерального бюджета потерь доходов владельцев инфраструктуры, перевозчика на железнодорожном транспорте общего пользования.

Вопрос возмещения за счет средств федерального бюджета потерь доходов владельцам инфраструктуры и перевозчику сложный, к тому же само тарифообразование должно быть ориентировано на рынок. И надо учитывать, что перевозка товара не должна быть выше его цены, ведь в России от одного конца страны до другого более 9 тыс. километров.

В целях обеспечения компенсации владельцам инфраструктуры и перевозчику понесенных ими в результате осуществления отдельных перевозок железнодорожным транспортом (особые случаи, когда возникает угроза социально-экономической стабильности, обороноспособности, безопасности государства, и иные, предусмотренные законодательством Российской Федерации) необходимо принятие соответствующего постановления Правительства, в котором был бы регламентирован

порядок возмещения понесенных владельцами инфраструктуры или перевозчиком потерь.

Опыт реформы, которую мы проводим, те вопросы, которые возникают, — все это говорит о том, что в действующие законы нужно внести некоторые изменения.

Например, сегодня ремонт подвижного состава как для собственных нужд, так и на сторону проводится почти по одной и той же цене. И принято решение о выделении из эксплуатации как отдельного филиала предприятий по ремонту подвижного состава, чтобы не увеличивать затратную часть и минимизировать затраты непосредственно самой компании.

Вопрос, конечно, в том, надо ли сегодня стране создание конкуренции непосредственно в перевозочной деятельности. Хотя в перевозочной деятельности она фактически уже создана. Но любое разделение всегда будет приводить к одному: каждое предприятие должно обеспечивать свою рентабельность, что приводит к общему росту расходной части и тарифов. К этому вопросу нужно очень осторожно подходить, потому что пока, к сожалению, и законодательная база, и владельцы подвижного состава к этому не готовы.

Надо определить, что относить к инфраструктуре, что относить непосредственно к перевозочной деятельности. Компания "Российские железные дороги" сейчас занимается организации, которые ведут эти работы. Поэтому, например, рассматривая вопрос об услугах локомотивной тяги, необходимо подойти к нему осторожно, чтобы не испортить то, что мы имеем. Пока еще реформы идут правильным путем. И надо сделать так, чтобы не допустить возникновения необратимых процессов.

Раздел 4. Тарифный вопрос — ключевой вопрос успешности проведения реформы на железнодорожном транспорте*

Тарифный вопрос действительно является ключевым вопросом успешности той структурной реформы, которую мы сейчас проводим.

Существующая тарифная система является результатом долгосрочной научно-практической деятельности. Исторический процесс формирования этой системы постепенно привел к определенному балансу интересов всех участников тарифного процесса. Однако изменение экономической и организационной ситуации в отрасли требует значительного пересмотра основополагающих принципов рассматриваемой тарифной системы. Уже сейчас можно отметить ряд несоответствий, грозящих перерасти в проблему для всех заинтересованных участников перевозочного процесса.

Прогнозы принципа установления тарифов зачастую приводят к возникновению больших финансовых разрывов у перевозчиков, у ОАО "Российские железные дороги", к потере выручки при незначительных отклонениях с точки зрения общей массы внешних и внутренних параметров процессов (это макроэкономические показатели, объем перевозок, структура перевозок и т. д.). В этом случае отсутствуют как механизм гибкого тарифного регулирования, так и стабилизирующие механизмы, долгосрочные инвестиционные соглашения, которые позволяют иметь гарантированный объем выручки.

Ярким примером служит возникшая в этом году ситуация, когда структура перевозимых ОАО "Российские железные дороги" грузов сместилась в сторону увеличения грузов дешевых. Они, безусловно, не убыточны, но не такие доходные, чтобы полностью покрывать необходимые инфраструктурные затраты. Но когда в результате при одном и том же объеме грузовой работы ОАО "РЖД" получило выручку су-

* Данный раздел подготовлен на основе материалов выступления заместителя директора Департамента государственного регулирования тарифов и инфраструктурных реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации Е.Ф. Михайлова.

щественно меньшую, чем ожидалось, это явилось тем фактом, который потребовал от Правительства принятия срочных мер по дополнительной индексации тарифов в середине года.

Далее программой структурной реформы предусмотрена ликвидация перекрестного субсидирования убытков от пассажирских перевозок за счет грузовых.

Параметры примерно таковы: убытки от дальних перевозок составили в прошлом году 23 млрд. рублей, примерно 30 млрд. рублей — убытки от пригородных перевозок.

По программе структурной реформы, по той идеологии, которая заложена, убытки от дальних пассажирских перевозок должны компенсироваться напрямую за счет средств федерального бюджета. С одной стороны, это позволит высвободить очень существенный объем средств у ОАО "РЖД", за счет чего можно либо ускоренным образом вкладывать средства в обновление подвижного состава, путей и т. д., либо использовать средства на снижение тарифов или на сокращение разницы между различными тарифными классами грузов.

Что касается пригородных перевозок. В соответствии с программой структурной реформы создаются совместные пригородные компании, где 50% принадлежит региону. И задача региона — обеспечить безубыточное функционирование этой компании. Но ситуация на данный момент такова, что на 50% эти компании являются дочерними компаниями ОАО "Российские железные дороги".

Эти компании используют имущество ОАО "Российские железные дороги": подвижной состав, квалифицированный персонал. С другой стороны, в любом случае участие региона там необходимо.

Процесс на самом деле достаточно сложный. Это региональные субсидии за счет бюджета региона. Сейчас их платит ОАО "РЖД". И консервация ситуации означает, что ОАО "РЖД" будет платить за социальную стабильность, за социальное спокойствие в регионе.

В этом плане, наверное, вопрос должен решаться за счет региональных и федерального бюджетов. Но пока программа структурной реформы предполагает, что убытки от дальних пассажирских перевозок целиком покрываются за счет федерального бюджета, а убытки от пригородных перевозок покрываются за счет иных источников.

Следующая проблема — это отсутствие единой системы анализа и мониторинга тарифов, что приводит к постепенной потере позиций на рынке перевозок в пользу альтернативных видов транспорта. Безусловно, мы не должны давать ОАО "РЖД" никаких преференций, но мы и не должны ставить ОАО "РЖД" или любого другого перевозчика в заведомо неконкурентные условия, а в данном случае это ущемление конкуренции со стороны государства по отношению к ОАО "РЖД".

Другая проблема — отсутствие долгосрочной предсказуемости тарифов. Скрытое перекрестное субсидирование, недостаточная проработка подходов к установлению тарифов периодически приводят к установлению конкурентных преимуществ либо для отдельных пользователей, либо для отдельных отраслей. Таким образом, приходится констатировать, что нынешняя модель тарифного регулирования грузовых железнодорожных перевозок не в полной мере отвечает требованиям рынка железнодорожных перевозок. Более того, у нынешней системы, что очень важно, есть все шансы стать тормозом структурной реформы, так как нынешняя система предполагает наличие только одного участника перевозочного процесса, не считая грузоотправителей или грузополучателей, — это ОАО "Российские железные дороги".

Успешная разработка нового подхода к регулированию тарифов возможна при одновременном решении сразу целого ряда задач. Это, во-первых, разработка обобщенных принципов тарифного регулирования; во-вторых, формирование системного подхода к регулированию как к инструменту проведения реформы ОАО "РЖД",

а тарифное регулирование — это ключевой фактор, по мнению министерства, успешности проведения реформ; в-третьих, это создание формализованной и удобной в применении тарифной методологии, которая будет отвечать тем вызовам или той правовой ситуации, когда у нас не будет монополии на рынке перевозок. На вопрос о том, нужно ли создавать второго перевозчика, у нас есть однозначный ответ: его нужно создавать. Но, безусловно, это не те перевозчики, которые сейчас получают лицензии перевозчиков. Сама структура, статус, требования к перевозчикам должны быть гораздо более серьезными, гораздо более тяжелыми для перевозчиков.

Одно из направлений решения данной проблемы и выхода из ситуации, в которую государство завело российские железные дороги с точки зрения существующего преysкуранта, — это введение параллельной системы, введение исключительных индивидуальных тарифов, то есть тех тарифов, которые позволяют расширить инвестиционные возможности ОАО "РЖД" на отдельных направлениях деятельности этой компании. Условия предоставления специальных тарифов должны быть понятными, прозрачными, едиными для всех участников рынка железнодорожных перевозок. В качестве примера можно выделить некоторые возможные категории, касающиеся предоставления таких индивидуальных исключительных тарифов. Это загрузка малодеятельных и недостаточно загруженных участков железной дороги, простаивающего подвижного состава и т. д. с учетом комплексной оценки подобного решения. Это новое строительство, модернизация и реконструкция. По нашему мнению, не все участники рынка должны оплачивать строительство железных дорог. Это должны делать те участники перевозочного процесса, которые подключаются к ресурсам российских железных дорог.

Долгосрочные договоры с формализуемыми взаимными обязательствами — это механизм, который, с одной стороны, позволит "РЖД" гарантировать и прогнозировать свои доходы от грузовой работы, с другой стороны, частным собственникам даст понимание того, как их тарифы будут развиваться на протяжении достаточно длительного периода времени. И эта модель является необходимой базовой моделью для перехода к следующему этапу модернизации тарифной системы, потому что нынешний преysкурант создал массу положительных вещей.

Рабочий парк собственника составляет уже около 40% от общего рабочего парка, во многих сегментах объем перевозок достигает 80%. Создаются операторские компании в ОАО "РЖД", то есть компании по ремонту контейнеров, по перевозкам в контейнерах, по перевозкам в рефрижераторном подвижном составе.

В целом задачу создания эффективной конкуренции именно на рынке предоставления услуг по перевозкам данный преysкурант выполнил. В рамках проводимой реформы планируется выделить в дочерние общества предприятия по ремонту подвижного состава. Такая концепция должна быть в октябре представлена на рассмотрение совета директоров. Но появление второго перевозчика означает, что инфраструктура не будет контролировать перевозку грузов с точки зрения номенклатуры. Инфраструктура не будет контролировать расхождения классности грузовых вагонов.

Поэтому появление второго перевозчика, появление института частных перевозчиков просто-напросто убьет существующую систему разделения грузов на тарифные классы. И мы должны быть к этому готовы. Потому что если государство не предусмотрит никаких компенсаторных механизмов для тех отраслей, которые производят грузы первого тарифного класса (это угольная, рудная отрасли), а с другой стороны, не ограничит каким-то образом ту дополнительную прибыль, которую получают перевозчики дорогих грузов, то возможна достаточно тяжелая нагрузка на те или иные отрасли экономики в целом.

В этом плане создание института перевозчиков неизбежно, таким же неизбежным является отказ от классности грузов, от различия именно в доступе к тарифной инфраструктуре в зависимости от класса грузов. Это очень важный вопрос. У нас

есть на его решение порядка двух-трех лет. Раньше чем через два-три года, ожидать появления второго перевозчика, наверное, было бы близоруко. Потому что необходимо полностью изменить понимание статуса этого перевозчика. Это должна быть компания, которая оказывает публичные услуги на всей территории действия лицензий перевозчика. Это очень серьезные инвестиции в организацию. Ни одна из тех компаний, которая сейчас имеет лицензию перевозчика, даже по формальным критериям не может выполнять функции перевозчика.

Кроме того, это потребует разработки огромного по размерам и очень серьезного по содержанию договора о взаимодействии между перевозчиком и инфраструктурой. Это не может быть документом на пяти — десяти листах. Туда просто не войдут все технологические, финансовые и организационные аспекты взаимодействия перевозчика и инфраструктуры. Поэтому мы видим необходимость работать в этом направлении и подготовиться к тому, чтобы тарифная система была адаптирована к появлению второго перевозчика.

Раздел 5. О двух проблемах установления и регулирования железнодорожных тарифов в Российской Федерации*

Вопросы правового регулирования железнодорожных тарифов можно рассматривать по нескольким аспектам. Однако, учитывая реалии сегодняшнего дня, когда подходит к концу второй этап реформирования отечественных железных дорог, хотелось бы остановиться на двух проблемах, без решения которых невозможно двигаться вперед в ценовом регулировании естественных монополий на железнодорожном транспорте.

Первая проблема касается узаконенной ценовой дискриминации в отношении грузовладельцев. Сегодня существуют различные по уровню тарифы в зависимости от того, какого класса груз предъявляется к перевозке и будет ли следовать внешне-торговый груз через порты или в прямом сообщении через пограничные станции российских железных дорог. Более десяти лет назад в недрах тогдашнего МПС России был сформулирован тезис: грузовые тарифы должны быть построены так, чтобы транспортная составляющая в контрактной цене товара была примерно равна для всех родов грузов. Одновременно дискриминации были подвергнуты экспортеры и импортеры: тарифы на внешнеторговые перевозки были принципиально выше, чем тарифы на перевозки грузов внутри страны.

К сожалению, указанный тарифный перекося мы наблюдаем и сегодня. Руководство ОАО "Российские железные дороги" сетует на то, что не может воспользоваться всей полнотой информации в отношении стоимости перевозимых железной дорогой грузов. Вместе с тем очевидно, что издержки на перевозки металлолома и готовых изделий из того же металла равны и не зависят от стоимости перевозимого груза.

Возникает вопрос: почему железнодорожники пытаются "заглянуть в карман" хозяйствующих субъектов страны, выясняя стоимость перевозимых грузов? Интересно, готовы ли сами железнодорожники открыть структуру и величину своих издержек?

Причина существования трех классов тарифов и различий в уровне внешнеторговых тарифов ясна. Богатые (читай: производители готовой продукции и экспортеры) должны платить больше, чем бедные. Здесь у ОАО "РЖД" свой резон. За счет более высоких тарифов второго и третьего классов финансируются перевозки дешевых грузов и "бедных клиентов" железных дорог.

* Данный раздел подготовлен на основе материалов выступления профессора Всероссийской академии внешней торговли К.В. Холопова.

Аргументы сторонников существующего принципа ценообразования по классам понятны. Как, мол, осуществлять перевозки дешевых грузов, если потребитель транспортной продукции не сможет выдержать справедливого, но высокого для него железнодорожного тарифа.

Во-первых, следует сокращать издержки железной дороги. Хотя сейчас железнодорожная компания и является акционерным обществом, не следует забывать, что ее единственным собственником является государство, а сама компания причислена к естественной монополии, что не позволяет ей извлекать необоснованные прибыли от такого рода деятельности. Во-вторых, следует отвергнуть досужие домыслы о перевозках дешевых грузов, тарифы на которые не выдержит потребитель. Если такие товары не проходят по цене в пункте назначения, значит, они там не нужны. А если все-таки нужны, то пусть за них (с учетом полного железнодорожного тарифа) платит тот, кто в этих товарах заинтересован, в том числе и государство. Во всем мире дотируют потребителя, а в нашей стране дотируют "бедного" производителя и дают работу железной дороге — правда, за счет других потребителей и заказчиков железнодорожных услуг, которые у нас считаются "богатыми".

Сегодня грузовые железнодорожные тарифы в России можно охарактеризовать в качестве адвалорных ставок. Обычно такой принцип построения ставок свойствен таможенному тарифу, который преследует совсем другие цели: пополнить казну (фискальная составляющая) и выставить заслон аналогичным импортным товарам (защитные меры). На железной дороге ни того, ни другого нет.

Кстати говоря, опыт ценообразования на других видах транспорта также свидетельствует об отходе от адвалорного принципа построения перевозочных тарифов. Например, на морском транспорте международные контейнерные тарифы формируются в настоящее время, как правило, по принципу FAK (freight all kinds), когда ставка на перевозку не зависит от вида загруженных в контейнер товаров.

Все это свидетельствует о том, что в кратчайшие сроки следует ликвидировать все классы грузовых тарифов, а также приравнять к справедливому уровню внутреннего народно-хозяйственного тарифа уровни тарифов на перевозки внешнеторговых грузов независимо от того, следуют ли эти грузы через порты или через пограничные переходы в прямом сообщении. Тем более что такой подход настоятельно предписывают правила и принципы Всемирной торговой организации, куда наша страна собирается органично интегрироваться в кратчайшие сроки.

Вторая проблема носит более серьезный, можно сказать, концептуальный характер. Предлагаю задуматься о том, что сегодня представляют собой тарифы, поименованные в прейскуранте № 10-01. Все уверены, что это тарифы на грузовые железнодорожные перевозки. На самом деле это не так.

Прейскурант был утвержден постановлением Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации от 17 июня 2003 года № 47-Т/5. Формально в нем значатся тарифы на грузовые перевозки во внутригосударственном и международном сообщениях. На тот момент никакого ОАО "РЖД" еще не существовало. Тарифы предназначались для одного-единственного перевозчика, именуемого МПС России.

С 1 октября 2003 года этот тариф стало применять ОАО "РЖД". В тарифе, как известно, две составляющие — вагонная и инфраструктурная. С вагонной составляющей все понятно. Она взимается в указанных в прейскуранте размерах только в тех случаях, когда используются вагоны общего парка ОАО "РЖД". Другие собственники подвижного состава берут, как правило, меньше. Но инфраструктурную составляющую тарифа все равно надо перечислять владельцу инфраструктуры в лице того же ОАО "РЖД".

Если мы заключаем договор перевозки груза с ОАО "РЖД" в их вагонном парке, то согласно прейскуранту № 10-01 мы заключаем два договора. Первый договор —

это договор аренды вагона, а второй — договор на оказание услуг инфраструктурного характера. Получается, что никакого договора перевозки нет. Хотя бы потому, что пункт 1 статьи 785 Гражданского кодекса Российской Федерации указывает на возмездность по договору перевозки груза (перевозка за плату), а вот ее как раз и нет.

Получается, что перевозчик ОАО "РЖД" осуществляет перевозки грузов на инфраструктуре ОАО "РЖД" совершенно бесплатно. Налицо все признаки недобросовестной конкуренции. Ведь сегодня договор перевозки носит не фактический, а юридический характер.

Все правоустанавливающие структурную реформу "Российских железных дорог" документы провозглашают, что перевозочные услуги не носят уже естественно-монопольного характера. Теперь это конкурентный сектор. Сейчас у нас в стране пусть формально, но существуют несколько перевозчиков. Их деятельность лицензируется согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июня 2002 года № 383.

Возникает главный вопрос: как и на основании чего будут исчисляться и взиматься тарифы на грузовые перевозки, когда в России начнет реально действовать хотя бы еще один перевозчик помимо ОАО "РЖД"? Например, создаваемые ОАО "РЖД" дочерние компании "Трансконтейнер" и "Рефсервис". Очевидно, что они уже будут брать плату по договору перевозки. Но каков будет размер этой платы?

Указанные выше проблемы требуют скорейшего и принципиального решения. От этого будет зависеть эффективность функционирования многих отраслей экономики страны и ее внешнеэкономических связей.

Раздел 6. О структуре экономически обоснованных затрат в железнодорожных тарифах*

Государственное регулирование тарифов на железнодорожном транспорте влияет на устойчивость его работы и имеет как экономические, так и социальные последствия. Необходимо отметить тревожное состояние социальных индикаторов на железных дорогах — высокий уровень неукомплектованности и текучести кадров, особенно работников массовых профессий, специалистов, в крупных мегаполисах, где обострилась конкуренция на рынке труда.

Основная причина — неудовлетворенность уровнем оплаты и условиями труда. Причем сейчас центр тяжести все более активно смещается в сторону низкой заработной платы.

Действительно, фонд оплаты труда всегда составлял значительную долю в структуре эксплуатационных расходов железных дорог — 35—37 %. Однако к настоящему времени его доля снизилась до уровня ниже 30 %, и тенденция падения его уровня сохраняется.

Индексация заработной платы отстает от темпов роста стоимости потребления материальных ресурсов, особенно энергетических. Значит, доля оплаты труда и далее будет уменьшаться, текучесть кадров расти, а социальная напряженность в коллективах усиливаться.

Экономически обоснованные затраты лежат в основе построения тарифов, в том числе железнодорожных. Однако необходимо отметить недостаточную обоснованность в первую очередь их структуры. Зарплата сведена к минимуму, амортизация используется не по назначению — на развитие и модернизацию, производственные фонды стареют, расходы по ремонту растут кратно, как результат — рост оплаты труда вновь ограничивается. В самом же тарифе инвестиционной составляющей прак-

* Данный раздел подготовлен на основе материалов выступления доктора экономических наук, академика Российской академии транспорта В.Л. Белозерова.

тически нет, а рентабельность сегодня в ОАО "РЖД" составляет чуть больше 1 %. Железнодорожные тарифы регулируются государством. МЭРТ, ФСТ России и другие регулирующие органы всеми силами ограничивают изменения железнодорожных тарифов, объясняя это необходимостью сдерживания темпов инфляции в экономике страны.

Представляется необходимым поддержать предложения ОАО "РЖД" по железнодорожным тарифам в части их доиндексации с учетом темпов инфляции, дерегулирования в конкурентных сегментах рынка перевозок грузов и пассажиров и других вопросов. При этом социальная составляющая в тарифе должна быть экономически обоснована с учетом конъюнктуры рынка труда, что является важным фактором стабильности железных дорог.

Нам важно знать о тех социальных последствиях в крупнейшей отрасли, которые порождает сложившаяся практика регулирования железнодорожных тарифов, приводящая к негативным тенденциям в производстве из-за низкой оплаты труда. Возможности коллективных форм организации труда, учета коэффициента трудового участия, бригадного подряда и других передовых методов труда ограничены. Железнодорожная отрасль становится все менее конкурентоспособной на рынке труда.

Пересмотр и оптимизация социальной составляющей (оплаты труда) в тарифе, приведение ее в соответствие с требованиями рынка труда позволят устранить социальную напряженность, обеспечить стабильность работы отрасли и ее динамичное развитие.

Необходимо также в доходной части компании, которая зависит от тарифов, увеличить инвестиционную составляющую, долю, предназначенную на накопление (развитие, модернизацию, новое строительство), а также увеличить средства на материальное стимулирование, мотивационные фонды из прибыли.

Раздел 7. Повышение конкурентоспособности ОАО "Российские железные дороги" путем применения гибких тарифов*

Одним из основных направлений реформирования железнодорожного транспорта является выделение естественно-монопольной и конкурентной (потенциально конкурентной) сферы. К естественно-монопольной сфере деятельности относятся услуги, оказываемые инфраструктурой железнодорожного транспорта, к конкурентной сфере деятельности — перевозки грузов и пассажиров, а также весь комплекс транспортно-экспедиционных и сервисных услуг.

Создание конкурентной сферы в системе железнодорожного транспорта предусматривает организацию операторских компаний. Согласно Федеральному закону от 10 января 2003 года № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" "оператор железнодорожного подвижного состава — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие вагоны, контейнеры на праве собственности или ином праве, участвующие на основе договора с перевозчиком в осуществлении перевозочного процесса с использованием указанных вагонов, контейнеров".

Операторские компании должны привлечь в отрасль инвестиционные ресурсы для увеличения и обновления вагонного и локомотивного парка. К тому же независимые, конкурирующие между собой операторские компании будут стремиться к привлечению дополнительных объемов перевозок и уменьшению удельных расходов, что приведет к снижению транспортной составляющей в себестоимости продук-

* Данный раздел подготовлен на основе материалов выступления первого заместителя начальника Октябрьской железной дороги А.А. Краснощека.

ции промышленных предприятий и, как следствие, активизации производственных процессов.

В настоящее время статус оператора получили около 100 компаний, которые осуществляют более 25% всех грузовых перевозок. В перспективе до 2010 года доля перевозок грузов операторскими компаниями увеличится до 50%. Поскольку в рыночной экономике капитал направляется туда, где наиболее выгодно может использоваться, то операторские компании в основном перевозят высокодоходные грузы, большей частью нефть и нефтепродукты. Анализ структуры парка грузовых вагонов показывает, что в вагонном парке ОАО "РЖД" преобладают полувагоны, а в парке операторских компаний — цистерны.

Это объясняется тем, что в полувагонах перевозятся дешевые грузы, как правило, повагонными отправками. Перевозка таких грузов обладает невысокой доходностью для перевозчиков. Следовательно, перевозчики не заинтересованы в приобретении полувагонов в собственность.

Грузы, перевозимые в цистернах, наоборот, сильно сконцентрированы в местах погрузки-выгрузки и перевозятся, как правило, замкнутыми кольцевыми маршрутами. Такие грузы высоко rentабельны для перевозчиков, а их объемы значительны и стабильны. Поэтому перевозчики предпочитают перевозить эти грузы в собственных вагонах.

Для ОАО "РЖД" сложившаяся ситуация не может расцениваться как положительное явление, поскольку происходит вытеснение компании с рынка высокодоходных грузов с соответствующим уменьшением доходных поступлений, снижение рентабельности деятельности. Одним из основных конкурентных преимуществ операторских компаний по сравнению с ОАО "РЖД" является свободное установление тарифов на перевозку грузов, в то время как тарифы, устанавливаемые ОАО "РЖД", регулируются государством.

Предполагалось, что такое разделение должно обеспечить конкуренцию на рынке железнодорожных грузовых перевозок между ОАО "РЖД" и операторскими компаниями. Однако получилось, что ОАО "РЖД" стало утрачивать свои позиции на рынке высокодоходных грузов. Поэтому целесообразно предоставлять ОАО "РЖД", как и операторским компаниям, право самостоятельно устанавливать тарифы на перевозку грузов в части вагонной составляющей в конкурентных сегментах рынка грузовых перевозок.

Раздел 8. Развитие конкурентных отношений в транспортных сетях как способ определения оптимальных тарифов*

В настоящее время прочно устоялась точка зрения, что в производствах, где в технологическом процессе присутствуют передающие сети с высокой капитальной стоимостью, неизбежно возникают монополии. Компания, которой принадлежит самая большая и разветвленная сеть, обладает настолько существенными конкурентными преимуществами, что со временем она полностью вытесняет всех остальных конкурентов. Поэтому существование конкурентных отношений в таких секторах экономики считается невозможным.

Более того, считается, что все попытки государства искусственно внедрить в этих отраслях специальные финансовые, управленческие и иные типы механизмов с целью развития в них конкурентных отношений обречены на провал. Директивное развитие конкуренции будет настолько существенно снижать эффективность производства, что выигрыш от ее внедрения будет намного меньше понесенных потерь.

* Данный раздел подготовлен на основе материалов выступления старшего научного сотрудника Института проблем транспорта Российской академии наук П.П. Бобрика.

В то же время монополия крайне нежелательна для общества по целому ряду причин.

Любая монополия стремится установить такие тарифы, которые максимизируют ее прибыль. С общественной точки зрения это означает, что при монопольных тарифах польза обществу от деятельности монополии равна тем затратам, которые общество оплачивает монополии за ее деятельность. Поэтому в процессе своего развития монополия из прогрессивного образования, которое за счет роста масштабов производства существенно снижает общественные затраты в отрасли и повышает производительность труда, неизбежно превращается в паразитическое образование, которое тормозит дальнейшее развитие.

Нередко монополии обрастают различными лоббистскими и властными структурами, которые искажают естественное развитие технического прогресса, не дают развиваться общественно полезным начинаниям, перераспределяют государственные ресурсы в пользу своих корпоративных интересов. Часто для сохранения государственного контроля монополии национализируются, однако на деле это нередко приводит к сращиванию интересов государственной бюрократии и монопольной администрации. Примеров антагонизма общественных интересов и интересов монополии как у нас в стране, так и за рубежом можно привести великое множество.

Кроме того, с течением времени в монопольных образованиях начинает снижаться производительность труда, то есть ухудшается тот показатель, который является ее главным преимуществом. Дело в неадекватном управлении в монополиях, которое не ставит целью повышение эффективности. К тому же с ростом масштабов производства неизбежно разбухает управленческий и административный аппарат, что приводит к росту неоправданных затрат.

По этим причинам монополия является крайне нежелательной формой организации производства и проигрывает сравнению с рынком, на котором конкурируют нескольких независимых операторов. Для того чтобы общество смирилось с существованием монополии, должны быть очень весомые причины. В таких случаях общество должно выбирать между экономической эффективностью крупного монопольного производства и повышенной платой за услуги монополии.

В настоящее время на железнодорожном транспорте осуществлено много изменений, которые значительно ослабили монопольный характер производства. Появились независимые перевозчики, выделены в независимые предприятия ремонтные заводы, прочие объекты инфраструктуры. Однако главное звено — эксплуатация сети — осталось монополией. Попытаемся рассмотреть способы организации конкурентных отношений и в этой сфере.

Если удастся найти способ организации конкурентного рынка при эксплуатации железнодорожной сети, то проблема определения и установления справедливых тарифов существенно упростится. Главный плюс от введения конкуренции проявляется в том, что конкуренция создает стимулы для снижения тарифов. Основной закон ценообразования — закон спроса и предложения. Если потребитель может выбирать производителей, то это неизбежно должно привести цены на уровень себестоимости услуг плюс средняя норма прибыли на капитал в отрасли. Если, конечно, не возникает ценового сговора, но это отдельная тема.

Основным фактором, препятствующим развитию конкуренции в сетях, являются очень крупные инвестиции в основной капитал, что не позволяет обществу дублировать основные производственные процессы у различных операторов рынка. Обществу проще смириться с единой железнодорожной компанией, чем параллельно существующим путям, например трассе Москва — Санкт-Петербург, проложить новую железную дорогу, только проходящую в нескольких десятках метров от существующей и принадлежащую другому хозяйствующему субъекту. Материальные затраты на строительство путей, отводы земли, трудовые и прочие ресурсы будут в этом

случае настолько большими, что явно не окупят выигрыш от введения конкуренции в сетях.

К счастью, существуют определенные типы сетей, исследуя которые можно решить эту проблему. К этому типу сетей с некоторой натяжкой можно отнести и существующие железные дороги России в Европейской части страны.

Многие сети создаются для получения доступа к каждому участку территории, где проживают люди. Например, электрические сети, сеть водопроводов, автомобильные и частично железные дороги. Такие сети будем называть площадными.

Постепенно в процессе своего развития территория более-менее равномерно осваивается человеком, что мы наблюдаем в Западной Европе, Японии, на океанических побережьях США, да и во многих регионах Европейской части России. На этих территориях области с преимущественно сельскохозяйственным производством чередуются регулярным образом с урбанизированными областями. Территория как бы покрывается одинаковыми ячейками, в которых расселение людей приблизительно одинаково. Такая регулярная схема расселения людей неизбежно приводит к целесообразности построения площадных сетей с регулярной структурой. Наиболее простыми примерами регулярных сетей являются квадратная и треугольная сети.

Рассмотрим, например, квадратную сеть. Отличительной особенностью регулярных сетей является тот факт, что для большинства пар точек на плоскости существует несколько связывающих их маршрутов, которые имеют одинаковую длину. Это означает, что для таких сетей проблема обеспечения равных условий для различных операторов может быть решена на уровне организации их структуры.

Так, например, если передать в квадратной сети все дороги с четными номерами одному сетевому оператору, а с нечетными номерами — другому оператору, то оба оператора будут обладать приблизительно одинаковыми сетями. Такие сети позволят обоим операторам предоставлять по конкурентным тарифам услуги по доставке грузов и пассажиров на большей части территории.

Создание квадратной структуры сети не является досужим вымыслом теории. Еще Витте предлагал выстраивать железные дороги по меридианам и параллелям, что на практике привело бы к построению квадратной структуры сети.

Конечно, существуют участки территории, которые будут контролироваться преимущественно одним оператором. Это области вокруг узлов сети, принадлежащих только одному оператору. Однако доля таких областей не будет подавляющей.

В случае, если один оператор будет завышать свои тарифы, то, конечно, не все его клиенты смогут перейти к конкурентам. Часть будет обречена соглашаться на любые условия, пока им вообще выгодно пользоваться сетью. Однако благодаря регулярной структуре сети значительная часть клиентов имеет возможность выбора. В этом заключается принципиальное отличие регулярных сетей от прочих, где доля экономически безальтернативных маршрутов стремится к 100%, что и является главной причиной возникновения монополии. Поэтому в регулярных сетях при повышении тарифов или ухудшении качества услуг неизбежно падение оборота компании — оператора сети.

В сетевых производствах сокращение оборота не приводит к пропорциональному падению затрат. Виной тому значительная доля постоянных издержек на содержание сетей и административные расходы, которые не уменьшаются при сокращении выполненной транспортной работы. Поэтому уход даже части клиентов к конкурентам приведет к ощутимому падению прибыли, а это означает, что конкурентные отношения заработают.

Итак, главным фактором, препятствующим развитию конкуренции в сетевых монополиях, является высокая капитальная стоимость сетевой инфраструктуры, не позволяющая дублировать ее у различных операторов. Одним из решений этой проблемы является придание регулярного характера структуре сети. Однако есть и дру-

гие вопросы, которые необходимо решить, прежде чем начать выстраивать равные условия для различных операторов рынка. Перечислим наиболее важные из них.

Безопасность. Технологические процессы в монопольных сетях требуют повышенного внимания к вопросам безопасности, поскольку в них наблюдается высокая концентрация транспортных потоков со всеми вытекающими последствиями. Если несогласованность трафика отдельных транспортных средств на автомобильных дорогах приводит к пробкам и снижению скорости передвижения, то на железнодорожном транспорте столкновение двух составов является абсолютно неприемлемым. Для нормального функционирования сети должны быть решены вопросы приоритета одних перевозок перед другими, взаимного использования сетевых ресурсов, согласования и планирования трафика, единых стандартов для технических устройств, единых правил эксплуатации и контроля, требований к операторам и многие другие вопросы, затрагивающие проблемы безопасности.

Вопросы роуминга. Решение вопросов роуминга наиболее критично для равноценного существования различных операторов. Если один оператор не дает конкуренту воспользоваться своей сетью, то само понятие сети рассыпается. Более того, даже если допуск конкурентов к сетям разрешен, но тарифы за пользование завышены, то фактически на данном направлении клиенты будут пользоваться услугами только компании оператора — владельца сети.

Допуск конкурентов к сетям может быть запрещен разнообразными способами. Характерный пример. Пусть, например, решены вопросы с роумингом и равными тарифами, но есть единственное исключение: конкурент может быть не допущен к сети на отдельном участке и в определенное время из-за возникновения угрозы перегрузки. Под этим предлогом практика отказа конкурентам может приобрести массовый характер. Такие примеры есть в истории сетевых монополий. Операторы, которым было отказано, обращались в суд, но судебные процессы тянулись месяцами. А в это время сеть фактически была разорвана. Этот пример показывает, что вопросы роуминга требуют очень серьезной проработки. Одним из решений может стать организация биржевых торгов за право пользования участком сети в определенный период времени.

Вопросы сетевой координации. Крайне желательно при демонополизации эксплуатации сети решить вопросы организации сетевой координации операторов. Пропускные способности дорог ограничены, поэтому нужно научиться решать вопросы их совместного использования. В противном случае неизбежны простои подвижного состава и перегрузки отдельных участков сети, что автоматически будет снижать эффективность ее использования. Одним из возможных решений этой проблемы является создание общих механизмов регуляции потоков или организация единого централизованного управляющего центра.

В идеале нужно построить сеть с регулярной структурой. Понятно, что это возможно только там, где в настоящее время нет железных дорог.

В случае, если сеть уже существует и не обладает требуемой структурой, надо прорабатывать механизмы постепенного придания ей регулярности и, следовательно, образования в ней альтернативных маршрутов. Например, в первую очередь развивать те направления, которые способствуют формированию правильной, регулярной структуры. Тогда постепенно, возможно через несколько десятков лет, будут возникать идеальные условия для существования различных операторов. Можно сказать, что это слишком длинный путь, однако если не начать сейчас, результат будет получен еще позже. Существенных инвестиций для этого не потребуется. Просто надо разрешать развивать дороги только в тех направлениях, которые соответствуют регулярной структуре сети, и тем самым способствовать увеличению числа альтернативных маршрутов и не разрешать развивать дороги в тех направлениях, которые

портят регулярную структуру. Другими словами, следует придать развитию сети осознанный характер, создать что-то вроде генерального плана развития.

Однако, по нашим оценкам, уже сейчас в Европейской части России существуют альтернативные направления. Прежде всего это касается направлений запад — восток. Развитая структура железных дорог в Европейской части страны позволяет считать сеть приближенно регулярной. Это означает, что уже сейчас можно выделить конкурентные направления на альтернативных маршрутах и начать выделять независимых сетевых операторов.

Конечно, требуется очень аккуратно рассчитать при том или ином варианте демополизации, достаточно ли большая доля транспортного потока может безболезненно сменить оператора, чтобы заработали конкурентные отношения. Однако уже сейчас ясно, что принципиальная возможность создания конкурентных отношений при эксплуатации железнодорожной сети есть.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Значимость железнодорожного транспорта для экономики России неизмерима, и вопросы ценообразования и государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте, которые обсуждались в рамках научно-практической конференции "Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте", в настоящее время наиболее актуальны.

В работе научно-практической конференции приняли участие заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Д.Ф. Мезенцев, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Национальной ассоциации транспортников, Ассоциации собственников подвижного состава, Ассоциации перевозчиков и операторов железнодорожного подвижного состава, ученые в области транспорта и транспортного ценообразования, представители организаций железнодорожного транспорта.

На конференции обсуждались вопросы текущего состояния дел в области тарифного регулирования, обеспечения конкурентной среды на рынке транспортных услуг, а также проблемы отсутствия прозрачного распределения эксплуатационных расходов по видам перевозок.

В частности, заместитель руководителя Федеральной службы по тарифам В.М. Евдокименко отметил необходимость сокращения перекрестного субсидирования пассажирских и грузовых перевозок. По его словам, Правительству Российской Федерации предстоит принять отдельное постановление о ликвидации убыточности пассажирских перевозок.

Одним из важнейших рыночных механизмов воздействия государства на развитие экономики, по мнению президента Союза транспортников России В.Б. Ефимова, является ценовая политика. В настоящее время в стране отсутствует законодательно прописанный подход к формированию тарифной политики, чем и пользуются в корпоративных интересах монополисты сырьевых секторов экономики. Как считает В.Б. Ефимов, цены в России растут необоснованно быстро в результате нашей неэффективной законодательно-правовой базы.

Эту же мысль подтвердил и президент "Союзгрузпромтранса" А.С. Хоружий. По его мнению, действия монополий должны быть ограничены законодательными нормативными документами. В федеральных законах "О естественных монополиях" и "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" указано, что тарифы основываются на себестоимости перевозочного процента и уровне рентабельности, обеспечивающем безубыточность. Сегодня тариф используется в собственных интересах, но почему не законным образом? Если эти законы не соответствуют положению, сложившемуся в экономике страны, их надо менять. Ведь согласно постановлению Правительства № 787, касающемуся государственных принципов регулирования тарифов, эти принципы должны базироваться на сбалансированных интересах монополиста и пользователя услуг и предусматривать экономическую защиту пользователя услуг, что необходимо прописывать в соответствующих законах.

Участники научно-практической конференции пришли к выводу, что необходимо более детально рассмотреть вопрос о принятии федерального закона, устанавливающего порядок ценообразования на железнодорожном транспорте, и рекомендовать Правительству поддержать внесение изменений в федеральные законы "О естественных монополиях" и "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" в части осуществления тарифного регулирования.

Транспортный аспект проблемы был достаточно освещен и в выступлениях в рамках научно-практической конференции, и в материалах данного аналитического сборника, а выводы отражены в Резолюции научно-практической конференции "Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте (см. Приложение).

РЕЗОЛЮЦИЯ
научно-практической конференции
"Вопросы государственного регулирования тарифов
на железнодорожном транспорте"

11 октября 2005 года

Выбор темы научно-практической конференции "Вопросы государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте" обусловлен необходимостью рассмотрения вопроса возможной актуализации федеральных законов, регламентирующих ценообразование в сфере деятельности субъектов естественной монополии в области железнодорожного транспорта, а также большим общественным интересом к вопросам установления тарифов на железнодорожном транспорте.

Основной целью конференции являлись публичное оглашение позиций федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами ценообразования на железнодорожном транспорте, ассоциаций транспортников, единого хозяйствующего субъекта железнодорожного транспорта, независимых от ОАО "Российские железные дороги" предприятий и организаций железнодорожного транспорта, а также ведущих ученых в области экономики транспорта по вопросам текущего состояния дел и потребностей государства в сфере проведения тарифной политики на железнодорожном транспорте, а также оценка этих позиций.

Главными задачами конференции, организованной Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям, изначально были:

рассмотрение итогов государственного тарифного регулирования на железнодорожном транспорте общего пользования;

оценка нормативной правовой основы государственного ценового регулирования на железнодорожном транспорте общего пользования;

выработка предложений по совершенствованию государственного ценового регулирования на железнодорожном транспорте общего пользования.

На конференции с докладами и содокладами выступили 12 представителей органов государственной власти и специалистов в области железнодорожного транспорта. Были обсуждены вопросы:

современного состояния дел в области государственного тарифного регулирования на железнодорожном транспорте;

перехода от жесткого государственного тарифного регулирования к рыночному ценообразованию в сфере железнодорожных перевозок;

создания условий, стимулирующих снижение себестоимости перевозок и повышение качества транспортного обслуживания субъектами естественной монополии на железнодорожном транспорте;

проведения гибкой тарифной политики на железнодорожном транспорте;

введения отдельного учета расходов, доходов и финансовых результатов по видам деятельности железнодорожного транспорта общего пользования;

обеспечения гласности при принятии решений по вопросам государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте;

сокращения перекрестного субсидирования на железнодорожном транспорте;

совершенствования нормативной правовой базы государственного ценового регулирования на железнодорожном транспорте;

бюджетного финансирования пассажирских железнодорожных перевозок;

а также другие вопросы.

Участники конференции в ходе обсуждения темы высказали предложения:

Федеральному Собранию Российской Федерации:

принять активное участие в разработке и внесении изменений в федеральные законы: "О естественных монополиях" — в части порядка осуществления тарифного регулирования, "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" — в части уточнения принципов тарифообразования и регулирования тарифов для железнодорожного транспорта;

рассмотреть вопрос о подготовке проекта федерального закона "О государственной тарифной политике на железнодорожном транспорте";

поддержать предложение о возобновлении проведения Тарифных съездов с предварительным обсуждением итогов выполнения решений предыдущих съездов и конференций по тарифообразованию;

практиковать регулярное заслушивание информации о ходе реформирования железнодорожного транспорта, мониторинге действия нормативной правовой базы, принятой для осуществления этой цели; целесообразно отдельно обсуждать вопрос об условиях формирования конкурентной среды на железнодорожном транспорте общего пользования как одного из источников потенциального снижения уровня грузовых тарифов.

Правительству Российской Федерации:

поручить соответствующим федеральным органам исполнительной власти разработать механизм определения порядка выделения и размера бюджетных средств для компенсации убытков по пассажирским железнодорожным перевозкам в дальнем и пригородном сообщении;

поддержать принятие предлагаемых изменений в федеральные законы: "О естественных монополиях" — в части порядка осуществления тарифного регулирования, "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" — в части уточнения принципов установления основ ценообразования для железнодорожного транспорта общего и необщего пользования в монопольном и конкурентном секторах рынка железнодорожных перевозок;

поддержать предложение по разработке проекта федерального закона "О государственной тарифной политике на железнодорожном транспорте";

поручить соответствующим федеральным органам исполнительной власти разработать критерии оценки уровня совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом и задания по снижению таких затрат, как это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации № 384 от 18 мая 2001 года;

предусматривать меры поэтапного сокращения тарифной нагрузки на товаропроизводителя путем уменьшения затрат на содержание социальной сферы, покрытие убытков от пассажирских перевозок, налоговых платежей;

рассмотреть вопрос о разработке и утверждении методики формирования раздельного учета расходов, доходов и финансовых результатов по видам деятельности ОАО "РЖД" с учетом выделения инфраструктурной, вагонной и локомотивной составляющих;

поручить соответствующим федеральным органам исполнительной власти разработать план мероприятий, направленных на поэтапное сокращение перекрестного субсидирования на железнодорожном транспорте общего пользования;

рассмотреть вопрос об усилении кадрового обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами ценообразования на железнодорожном транспорте;

рассмотреть вопрос о выделении федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное ценовое регулирование на железнодорожном

транспорте, дополнительных средств на проведение научно-исследовательских (экспертных) работ по вопросам ценообразования на железнодорожном транспорте общего пользования.

Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации:

ускорить разработку новых подходов к регулированию тарифов, одновременно определить обоснованные принципы тарифного регулирования, сформировать системный подход к регулированию как инструменту проведения реформы российского железнодорожного транспорта.

Федеральной службе по тарифам:

привлекать представителей транспортных ассоциаций, независимых экспертов и пользователей транспортных услуг к рассмотрению вопросов совершенствования государственной тарифной политики на железнодорожном транспорте общего пользования;

более широко информировать о текущей деятельности ФСТ России и ее экспертных советов по государственному ценовому регулированию железнодорожного транспорта общего пользования на интернет-сайте службы.

Совету директоров открытого акционерного общества "Российские железные дороги":

ускорить представление органам тарифного регулирования прозрачной отчетности по распределению эксплуатационных расходов по видам перевозок;

обеспечить разработку и реализацию комплекса мероприятий по снижению издержек компании;

не допускать создания "дочерних" акционерных обществ ОАО "Российские железные дороги", занимающих монопольное или доминирующее положение в отдельных секторах рынка перевозок.

Союзам и ассоциациям транспортников и пользователей услуг:

активизировать разработку предложений по внесению изменений в федеральные законы "О естественных монополиях" и "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации";

внести предложения по подготовке концепции закона "О государственной тарифной политике на железнодорожном транспорте", устанавливающего основы ценообразования на железнодорожном транспорте общего и необщего пользования;

более активно взаимодействовать с Экспертным советом Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям в части вопросов тарифного регулирования на железнодорожном транспорте.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Комиссия Совета Федерации
по естественным монополиям

**ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТАРИФОВ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

Аналитический сборник

Материалы представлены
Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Редактор *Н.В. Ильина*

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Тираж 100 экз. Заказ №