

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам общественных слушаний по вопросу:**

**«Пригородные перевозки: повышение эффективности, улучшение качества обслуживания пассажиров»**

г. Москва

12 марта 2020 г.

Общественной палатой Российской Федерации совместно с **Общественными советами** при Федеральной службе по надзору в сфере транспорта и **при Федеральном агентстве железнодорожного транспорта**, ОАО «РЖД», пригородными пассажирскими компаниями, институтами гражданского общества, научного и экспертного сообщества проведены общественные слушания на тему: «Пригородные перевозки: повышение эффективности, улучшение качества обслуживания пассажиров».

В общественных слушаниях приняли участие члены Общественной палаты, представители законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ОАО «РЖД», пригородных пассажирских компаний, общественных объединений, а также научных и экспертных сообществ.

В ходе общественных слушаний отмечена значительная работа, проводимая на железнодорожном транспорте Российской Федерации в целом, компанией «Российские железные дороги» и пригородными пассажирскими компаниями по повышению качества обслуживания пассажиров, обновлению парка пригородного подвижного состава, модернизации пассажирской инфраструктуры и развитию маршрутной сети пригородных перевозок.

Как результат по итогам 2019 года ежедневно услугами пассажирского комплекса холдинга «РЖД» пользуются более трех миллионов человек. В 2019 г. отправлено почти 1,08 млрд. пассажиров в пригородном сообщении. Это самый высокий показатель за последние 11 лет. Необходимо подчеркнуть, что эти результаты получены в условиях высокой сравнительной базы 2018 года, когда проводился Чемпионат мира по футболу.

Участниками слушаний отмечена безусловная важность и роль пригородного железнодорожного транспорта в развитии транспортных систем регионов и повышении мобильности населения.

Транспортное обслуживание осуществляется в интересах всех граждан для удовлетворения фундаментального права на подвижность.

Доступное пригородное железнодорожное сообщение является компонентом как федеральной, так и региональной социальной политики.

Также стоит отметить высокую провозную способность электропоездов по сравнению с автомобильным транспортом, что является весомым приоритетом в часы пик и позволяет пассажирам значительно сэкономить время при осуществлении поездок. Кроме того, железнодорожные перевозки характеризуются, как надежный, скоростной и безопасный вид транспорта за счет существующей обособленной инфраструктуры.

В рамках изменения законодательства приняты ключевые решения, направленные на долгосрочную поддержку и развитие пригородного комплекса:

- установлен коэффициент 0,01 к тарифам на услуги инфраструктуры при перевозках пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении с полным возмещением потерь в доходах ОАО «РЖД»;

- обнулена ставка налога на добавленную стоимость на пассажирские перевозки в пригородном и дальнем сообщении до 2030 года;

- в соответствии с поручениями Правительства России утверждены Методика расчета экономически обоснованного уровня затрат (приказ ФАС России от 5 декабря 2017 г. № 1649/17), и Методика расчета ставок платы за услуги по аренде железнодорожного подвижного состава (приказ ФАС России от 8 августа 2018 г. № 1109/18).

Принятые меры позволили улучшить показатели пригородных пассажирских перевозок и обеспечить их положительную динамику. Прирост пассажиров в пригородном сообщении за последние 5 лет составил более 17 % (с 2015 г.). По итогам работы за 2019 год в пригородном пассажирском сообщении по инфраструктуре ОАО «РЖД» отправлено 1,081 млрд. пассажиров, что на 3,3% выше, чем в 2018 году.

Основными факторами увеличения объемов перевозок являются расширение маршрутной сети, обновление подвижного состава, развитие пригородных железнодорожных перевозок в агломерациях и их интеграция в городскую среду.

Так, в 2019 году при согласовании и поддержке субъектов Российской Федерации для обеспечения дачных перевозок в летний период было назначено более 300 дополнительных пригородных поездов. В целом, в 2019 году среднесуточные размеры движения были увеличены на 217 пригородных поездов, что выше уровня 2018 года на 3,6%.

Сегментом транспортного рынка, где пригородное сообщение наиболее востребовано, являются перевозки в пределах крупных агломераций. Полное удовлетворение потенциального спроса в этом сегменте возможно при комплексном развитии пригородной инфраструктуры. Реализация проектов

«городская электричка», безусловно, представляет собой интерес, как для региональных властей, так и для ОАО «РЖД».

Пригородные поезда является на сегодняшний день самым экологически чистым видом транспорта, что в неблагоприятных атмосферных условиях крупных мегаполисов и городских агломераций, является важным залогом для сохранения и поддержания оптимального уровня чистоты воздуха. Железнодорожное пригородное сообщение обладает сравнительно низкими «внешними» издержками (выбросы CO<sub>2</sub>, ущерб окружающей среде, заторы на дорогах, шум, аварийность, пострадавшие в авариях) по сравнению с другими видами транспорта.

Интеграция железнодорожного транспорта в городскую среду и внедрение инновационного подвижного состава является дополнительным стимулирующим фактором увеличения спроса. Современный пассажир хочет получать качественный сервис и готов за это платить.

На сегодняшний день ярким примером эффективности интеграции пригородного железнодорожного транспорта в городскую среду являются проекты МЦК и МЦД в Москве. Результаты, связанные с увеличением провозных способностей железнодорожного транспорта, снижение нагрузки на существующую систему общественного транспорта, организация удобных пересадок для пассажиров, использование единой билетной системы и навигации в Московском транспортном узле, являются мощным импульсом по развитию подобных проектов в других регионах нашей страны.

Проект «Городская электричка» активно развиваются в 12 крупных городах (Москва, Калининград, Нижний Новгород, Красноярск, Тюмень, Казань, Уфа, Волгоград, Ростов-на-Дону, Воронеж, Тамбов, Владивосток).

Как пример, можно отметить вклад проекта «Городская электричка» Красноярска в обеспечение транспортной доступности спортивных объектов в период проведения Универсиады в марте 2019 г. Ее услугами воспользовались более 20 тыс. жителей и гостей города. В настоящее время продолжается дальнейшее развитие проекта.

Сегодня в активной фазе развития находятся проекты в Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Краснодаре. Каждый проект по-своему уникален. Например, для того чтобы приступить к развитию проекта «Городская электричка» в Краснодаре, необходимо было реализовать проект железнодорожного обхода Краснодарского узла с полным выносом грузового движения из города.

Развитие пригородных железнодорожных перевозок в агломерациях повышает доступность и удобство транспорта для пассажиров. Прирост перевозок по городским маршрутам в 2019 году составил более 12% к уровню прошлого года.

В 14 городах существует потенциальная потребность - это Санкт-Петербург, Киров, Екатеринбург, Самара, Краснодар, Саратов, Белгород, Челябинск, Новосибирск, Кемерово, Ульяновск, Пенза, Чита, Ярославль.

Однако при всей привлекательности данных проектов присутствуют и ограничивающие факторы:

- это и параметры заказа субъекта транспортной работы;
- и ограниченный размер субсидий из Федерального бюджета на компенсацию потерь в доходах от оказания услуг инфраструктуры;
- и поиск источников финансирования для развития пассажирской инфраструктуры;
- и проблемы, связанные с безубыточным содержанием и эксплуатацией инфраструктуры.

Самым сложным остается вопрос источников финансирования.

Основным направлением по повышению качества обслуживания пассажиров в пригородном комплексе является развитие цифровых технологий.

Сегодня уже привычными сервисами для пассажиров стали бесконтактные формы оплаты проезда в билетных кассах и билетопечатающих автоматах, возможность оформить пригородный билет через мобильное приложение, получить информацию в реальном режиме времени о расписании движения пригородного поезда.

В целях повышения качества услуг, внедрения новых сервисов, повышения операционной эффективности предприятия холдинга «РЖД» тесно сотрудничают с ведущими технологическими и ИТ компаниями, взаимодействуют с государственными структурами и ведомствами в области развития цифровых технологий и сервисов.

Так, на III Форуме социальных инноваций регионов, проходившем с 19 по 21 июня 2019 г. в городе Москве, было подписано соглашение о сотрудничестве между Пенсионным фондом Российской Федерации и ОАО «РЖД» в сфере информационного взаимодействия

В рамках исполнения постановления Правительства Российской Федерации от 27.03.2019 № 320 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям железнодорожного транспорта на компенсацию части потерь в доходах, возникающих в результате предоставления гражданам государственной социальной услуги в виде бесплатного проезда на железнодорожном транспорте в пригородном сообщении при условии ведения персонифицированного учета поездок» ОАО «РЖД» совместно с Пенсионным Фондом Российской Федерации (далее – ПФР) разработали технологию по оформлению льготных билетов на основе технологии блокчейн.

При оформлении билета федеральному льготнику происходит обращение в распределённую сеть (блокчейн) и в режиме онлайн проверяется наличие льготы у гражданина. После подтверждения льготы оформляется льготный (бесплатный) билет гражданину.

Одновременно информация о стоимости поездки в режиме онлайн передаётся в распределённую сеть (блокчейн) и становится доступной для всех участников проекта Минтруда России, Росжелдора, ПФР, ОАО «РЖД» с гарантией последующей компенсации выпадающих доходов пригородных пассажирских компаний.

Реализация пилотного проекта «Оформление и учет проездных документов в пригородном железнодорожном сообщении пассажирам льготной категории с использованием технологии распределённых реестров» запланирована на полигонах АО «Московско-Тверская ППК» и АО «Северо-Западная ППК» с марта 2020 года.

Целью указанного проекта является апробация технологической возможности использования распределённого реестра лиц, имеющих право на льготный проезд, и реестра сумм предоставленных льгот на базе технологии «блокчейн».

Создание распределённых реестров позволит создать пространство доверия, обеспечить проактивное развитие в условиях цифровизации российской экономики.

Весомым отличием «блокчейна» от других баз данных и бесспорным достоинством можно назвать децентрализованность: отдельным доступом к системе обладают все участники, включённые в нее с иерархическим распределением полномочий. Это исключает возможность фальсификации данных без ведома других участников системы.

Новшество технологии «блокчейн» заключается в том, что каждый участник сети может хранить у себя копию базы данных.

По результатам пилотного проекта будет рассмотрена возможность по тиражированию данной технологии на полигонах других ППК.

Внедрение продукта позволит в будущем масштабировать решение на смежные области деятельности применения льгот.

Обновление парка пригородного подвижного состава является ключевым направлением развития пригородного сообщения. Несколько характерных примеров по обновлению парка пригородных поездов в 2019 году и в начале 2020 года.

На Сахалине новое качество услуги в пригородном сообщении стало возможным благодаря масштабному проекту по модернизации всей инфраструктуры, включая «перешивку» колеи на российский стандарт 1520 мм. Реализация проекта синхронизирована с началом эксплуатации рельсовых

автобусов нового поколения (модель РА-3). Модель была разработана и поставлена на производство в кратчайшие сроки - фактически в течение полутора лет. Первые машины начали свою жизнь именно на Сахалине.

В Калининградской области с началом курсирования четырех поездов «Ласточка» произошла фактически «перезагрузка» пригородного сообщения на основном направлении перевозки Калининград – Светлогорск. Рост пассажиропотока в 2019 году составил 32%, а в период массовых летних отпусков – 49%.

В 2019 году в общей сложности услугами новых пригородных поездов смогли воспользоваться пассажиры 18 субъектов России. Рост пассажиропотока на этих маршрутах составил около 10%.

В преддверии празднования 45-летия БАМа обновлены все вагоны локомотивной тяги, курсирующие в пределах легендарной магистрали.

Уже в этом году в первой декаде февраля на территории шести субъектов Федерации (Архангельская, Кировская, Владимирская, Ростовская области, Забайкальский край, Республика Коми) введен в эксплуатацию новый подвижной состав (27 вагонов локомотивной тяги, 4 рельсовых автобуса РА-3 и 1 электропоезд ЭПЗД).

7 февраля в Ростовской области введены в эксплуатацию три состава рельсовых автобусов РА-3 на маршруте Ростов – Сальск – Волгодонская. Одновременно выполнена и реконструкция данной линии, что позволило сократить время в пути на один час.

В первой декаде марта в семи субъектах Российской Федерации (Иркутская, Белгородская, Курская, Липецкая, Амурская области, Забайкальский и Приморский Край) запущен новый подвижной состав (17 вагонов локомотивной тяги).

Таким образом, в целях обновления выбывающего по сроку службы подвижного состава и развития маршрутной сети в пригородном железнодорожном сообщении в 2019 году было поставлено 825 вагонов, что составляет около 9% эксплуатируемого парка.

В рамках Инвестиционной программы ОАО «РЖД» приобретено для целей пригородного железнодорожного сообщения 80 вагонов электропоездов серий ЭП2Д и ЭПЗД, 16 вагонов рельсовых автобусов серии РА-3 и 62 вагона локомотивной тяги для эксплуатации на малодейственных участках в регионах, а также 74 вагона электропоездов «Ласточка». Пригородными пассажирскими компаниями холдинга «РЖД» приобретено 49 вагонов, в том числе по лизинговой схеме. АО «Центральная ППК» – 297 вагонов электропоездов серий ЭП2Д, 213 вагонов электропоездов ЭГ2Тв «Иволга» и 34 вагона рельсовых автобусов серии РА-3.

В результате завершения в январе 2018 г. сделки по продаже доли участия ОАО «РЖД» в уставном капитале АО «Центральная ППК», более половины пригородных железнодорожных перевозок передано в управление частному инвестору. Обновление парка подвижного состава АО «Центральная ППК» осуществляет самостоятельно.

Инвестиционной программой ОАО «РЖД» на 2020 год предусмотрены средства на закупку пригородного подвижного состава, взамен выбывающего по сроку службы парка поездов, в размере 13,1 млрд. рублей.

В первую очередь обновление парка проводится в субъектах Российской Федерации, подтверждающих готовность компенсировать выпадающие доходы перевозчика при эксплуатации нового подвижного состава.

В рамках актуализации организационной модели обеспечения пригородных перевозок железнодорожным транспортом выполнено следующее.

Сформирован баланс парка пригородного подвижного состава, в соответствии с которым, для сохранения транспортной доступности населения регионов в текущем объеме за период 2020-2025 гг. необходимо обновить 1,0 тыс. вагонов на сумму 79,1 млрд. рублей. В период 2020-2030 годов необходима закупка 1,6 тыс. вагонов на сумму более 130 млрд. рублей (без учета НДС).

Производство подвижного состава для пригородных железнодорожных перевозок является драйвером развития для экономики и промышленности Российской Федерации, способствует развитию импортозамещения и инновационного климата в стране, технологической и конструкторской базы, созданию продуктов для различных отраслей промышленности. По оценкам производителей подвижного состава обеспечивается более 15 тысяч рабочих мест, осуществляются заказы на производство комплектующих у отечественных производителей стоимостью порядка 10,5 млрд. рублей, налоговые отчисления в бюджеты различных уровней более 30 млрд. рублей в год. Таким образом, мультипликативный эффект от производства пригородного подвижного состава оценивается около трети его стоимости.

В период до 2030 года необходимо обновить не менее 33% морально устаревшего и выбывающего по сроку службы парка пригородных поездов. В результате обновления доля современного подвижного состава будет составлять значительную часть, а в ряде регионов будет обновлено 100% парка пригородных поездов в указанный период. Новый подвижной состав, отвечающий современным требованиям и запросам пассажиров, является основным конкурентным преимуществом пригородных железнодорожных перевозок. По итогам 2019 года, рост пассажиропотока на пригородных маршрутах, на которых был обновлен подвижной состав, составил около 10%.

Основным сдерживающим фактором при выполнении представленных мероприятий является неполная компенсация из федерального бюджета выпадающих в результате установления льготного коэффициента в размере 0,01 к базовым тарифам на услуги инфраструктуры доходов ОАО «РЖД» при оказании данных услуг пригородным пассажирским компаниям, что препятствует развитию пассажирской инфраструктуры и обновлению подвижного состава, влечет негативные последствия для обеспечения транспортной доступности населения.

На период 2020-2022 годов, с учетом роста объема работы и индексации, потребность в субсидиях составляет 134,8 млрд. рублей (2020 г. – 41,9 млрд. рублей, 2021 г. – 45,5 млрд. рублей, 2022 г. – 47,4 млрд. рублей). Кроме того, задолженность по субсидиям составляет 29,2 млрд. рублей.

Предельные объемы бюджетных ассигнований по субсидиям ОАО «РЖД» на компенсацию потерь в доходах от оказания услуг инфраструктуры предусмотрены на 2020-2022 годы в размере 110,1 млрд. рублей (36,7 млрд. рублей ежегодно).

Соответственно, дефицит бюджетного финансирования по компенсации текущих потерь в доходах в 2020-2022 годах составляет 24,7 млрд. рублей, а с накопленной задолженностью составит 53,9 млрд. рублей.

Таким образом, для дальнейшего развития и обеспечения пригородных перевозок железнодорожным транспортом, необходимо ликвидировать дефицит бюджетного финансирования на компенсацию потерь в доходах ОАО «РЖД» от услуг инфраструктуры, оказываемых пригородным пассажирским компаниям, сформированный до 2019 года включительно, и обеспечить полную компенсацию выпадающих доходов компании от осуществления данного вида деятельности до 2030 года.

В адрес пригородных пассажирских компаний, ОАО «РЖД», местных и федеральных органов власти регулярно поступают обращения граждан, связанные с отсутствием льгот для детей в возрасте от 5 до 7 лет на проезд в поездах пригородного сообщения.

Согласно пункту 15 Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 г. № 111, и пункту 34 Правил перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом, утвержденных приказом Минтранса России от 19 декабря 2013 г. №473, при проезде в поезде пригородного сообщения пассажир имеет право провозить бесплатно детей в возрасте не старше 5 лет, а также детей в возрасте от 5 до 7 лет с оплатой в соответствии с тарифом на перевозку детей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 950 «Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий» тарифы на железнодорожные перевозки пассажиров в пригородном сообщении утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов».

На сегодняшний день льготы для детей в возрасте от 5 до 7 лет установлены на территории 48 субъектов РФ с предоставлением скидки от 50 до 75 % от действующего тарифа.

Для примера на полигоне АО «ППК «Черноземье» на территории Курской, Белгородской, Тамбовской и Липецкой областей льготы по тарифам на проезд детей в возрасте 5-7 лет нормативно закреплены:

- с Комитетом транспорта и автомобильных дорог Курской области заключено Соглашение №4 на перевозку детей 5-7 лет от 15.01.2020 года. Размер льготы – 75% от действующего тарифа;

- договор на перевозку детей 5-7 лет заключен с Департаментом образования Белгородской области от 23.12.2019 года №10/СДО. Размер льготы – 75% от действующего тарифа;

- соглашение №20 от 22.07.2019 г. на перевозку детей 5-7 лет заключено с Управлением автомобильных дорог и транспорта Тамбовской области сроком на 3 года (2019-2021гг.). Размер льготы – 75% от действующего тарифа;

- в Липецкой области с июля 2017 года действует скидка 75% от действующего тарифа на перевозку детей 5-7 лет.

Воронежская область является единственным субъектом Российской Федерации на полигоне АО «ППК «Черноземье», в котором отсутствуют меры социальной поддержки детей в возрасте 5-7 лет при оплате проезда в пригородном железнодорожном транспорте, несмотря на многочисленные обращения граждан в исполнительные органы государственной власти региона.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день в соответствии со ст. 21 Федерального закона «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ пассажир может перевозить с собой бесплатно в городском транспорте детей в возрасте не старше 7 лет без предоставления отдельного места (для сидения).

Также в соответствии Федеральным законом от 10 января 2003 года № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» дети до 5 лет включительно могут пользоваться правом бесплатного проезда в электричках (пригородных поездах). При этом дети с 7 лет (как правило, школьники) в абсолютном большинстве регионов также получают на проезд скидку 50

процентов.

Таким образом, в действующем законодательстве существует пробел, при котором дети с 5 до 7 лет оплачивают проезд в пригородных поездах, в отличие от детей в возрасте до 5 лет и в отличие от бесплатного проезда детей в возрасте до 7 лет на городском общественном транспорте.

Необходимо отметить, что сегодня пригородный железнодорожный транспорт активно интегрируется с городским общественным транспортом, и оплата проезда для детей в возрасте с 5 до 7 лет является несправедливым в отношении пассажиров, в то время, как иные виды городского транспорта такие льготы предоставляют.

Положительным примером являются перевозки пригородным железнодорожным транспортом в Москве и Московской области, на территории которых детям с 5 до 7 лет предоставляется бесплатный проезд (Постановление Правительства Москвы от 15.11.2019 №1501-ПП, Закон Московской области от 15.11.2019 №233/2019-ОЗ).

По мнению участников слушаний, представляется целесообразным привести к единообразию норму о бесплатном проезде, предоставив такой проезд для детей в возрасте от 5 до 7 лет включительно пригородных поездах без предоставления отдельного места (для сидения) по аналогии с городским транспортом.

Предлагается внести изменения в статью 83 «Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации», изложив пункт 2 последнего абзаца в следующей редакции: «провозить бесплатно детей в возрасте не старше 7 лет».

Инициатива сформирована на основании обращений жителей регионов России, общественных организаций по защите прав пассажиров, носит социальный характер, направлена на поддержку семей с детьми дошкольного возраста. Также данный проект отражает приоритетные направления в части улучшения демографической ситуации и поддержке семей с детьми.

Данная мера будет способствовать установлению справедливых правил проезда для детей на всех видах общественного транспорта, что будет обеспечивать дополнительную мобильность пассажиров.

Также множество обращений вызывает существующий порядок предоставления льгот на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении.

Например, в пределах маршрута следования пригородного поезда Москва – Тверь по территории трех субъектов (Москва, Московская и Тверская области) разный порядок предоставления льготы:

- по Москве предоставляется 50% скидка на разовые проездные документы для проезда в пригородных поездах 6000-й и 7000-й нумерации. При наличии СКМ возможно оформление абонеента на 1 месяц так же с 50% скидкой;

- по Московской области предоставляется 50% скидка только на разовые проездные документы для проезда в пригородных поездах только 6000-й нумерации;

- по Тверской области учащиеся и студенты приобретают абонементные билеты для проезда в пригородных поездах 6000-й нумерации по полной стоимости за свой счет, а расходы в размере 50% от стоимости в последующем компенсируются студенту (учащемуся) органами социальной защиты населения Тверской области при соответствующем подтверждении расходов.

В рамках действующих правовых актов данный вопрос регулируется на уровне субъектов РФ, что не позволяет обеспечить равные условия в отношении прав учащихся на всей территории Российской Федерации. В качестве положительного примера можно рассмотреть Закон города Москвы от 23.11.2005 г. № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», в рамках которого предусмотрен проезд в поездах пригородного сообщения 7000-й нумерации для студентов.

В соответствии с действующим Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. N 1163 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта в связи с принятием субъектами Российской Федерации решений об установлении льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении» (далее - Правила предоставления субсидий), установлены льготы по тарифам на проезд учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении с 1 января по 15 июня включительно и с 1 сентября по 31 декабря включительно.

В соответствии с пунктом 7 Постановления Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1163 предусматривается уровень софинансирования расходных обязательств субъекта Российской Федерации за счет субсидий в размере 95% расходного обязательства.

Таким образом, необходимо обеспечить выполнение утвержденных Правил предоставления субсидий, и субъектам Российской Федерации установить единый порядок по предоставлению льгот по тарифам на проезд учащихся и студентов для проезда во всех категориях пригородных поездов.

Также обращения студенческих сообществ, поступающих из разных регионов страны указывают на то, что летняя сессия в большинстве учебных заведений заканчивается 28-30 июня, тогда как действие льготы на проезд в пригородном сообщении ограничено 15 июня.

Регионы Российской Федерации на уровне субъектов вносят соответствующие изменения. Так, Законодательное Собрание города Санкт-Петербург в декабре 2018 года приняло изменение в «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» от 22.11.2011 № 728-132, где в ст.86 продлили льготы для обучающейся молодежи с 15 до 30 июня.

Вместе с тем, аналогичные нормы, направленные на повышение транспортного обслуживания учащихся есть далеко не во всех регионах.

В целях обеспечения равных условий в отношении прав учащихся на территории всей страны предлагается рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в Постановление Правительства от 27 декабря 2010 г. № 1163 и продлить действие указанной льготы для студентов с 15 июня до 30 июня на территории всех субъектов Российской Федерации, а также рассмотреть возможность выделения субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для софинансирования расходных обязательств субъектов.

Повышение качества обслуживания пассажиров невозможно без развития нормативно-правового регулирования пригородных железнодорожных перевозок.

Как следует из многочисленных жалоб пассажиров, одной из важных проблем, затрагивающих права пассажиров на перевозку в комфортных условиях является разносная торговля и/или осуществление игры на музыкальных инструментах.

Очевидно, что осуществляющими разносную торговлю и игру на музыкальных инструментах в поездах лицами реально нарушаются права пассажиров на оказание услуг по перевозке в комфортных условиях (качественное обслуживание в поездах), т.е. нарушаются права потребителей услуги по перевозке железнодорожным транспортом пригородного сообщения.

Для легализации своего нахождения в поездах пригородного сообщения в целях осуществления в пути следования разносной торговли (т.е. предпринимательской деятельности, связанной с продажей товаров), а также игры на музыкальных инструментах или иных выступлений, такими лицами приобретаются проездные документы – т.е. документы, удостоверяющие

заключение ими договора перевозки пассажира (статья 2 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», далее – Устав железнодорожного транспорта).

Частью седьмой статьи 83 Устава железнодорожного транспорта предусмотрено, что для проезда в поезде пригородного сообщения пассажир имеет право провозить с собой ручную кладь в порядке и на условиях, которые предусмотрены правилами оказания услуг по перевозкам пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Из названной нормы федерального закона следует, что заключивший договор перевозки пассажир не вправе осуществлять при этом перевозку каких-либо вещей (в том числе ручной клади), используемых этим пассажиром в пути следования в качестве товаров, - что фактически означает запрет на осуществление пассажиром пригородного поезда предпринимательской деятельности в виде разносной торговли, т.е. путем продажи перевозимых пассажиром товаров.

Пунктом 36 Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (утвержденных Постановлением Правительства РФ № 111 от 02.03.2005) предусмотрено, что пассажир может быть удален из поезда работниками органов внутренних дел, если он в пути следования нарушает правила проезда, общественный порядок и мешает спокойствию других пассажиров. Аналогичная норма содержится в пункте 70 утвержденных Приказом Минтранса России от 19.12.2013 № 473 Правил перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом.

Осуществление пассажиром разносной торговли перевозимыми им в поездах пригородного сообщения товарами, а также осуществление игры на музыкальных инструментах в целях извлечения прибыли в любом случае:

- означает нарушение таким пассажиром условия договора перевозки, установленного федеральным законом (Уставом железнодорожного транспорта), т.е. нарушение правил проезда;

- предполагает громогласное (зачастую с применением устройств звукоусиления) объявление пассажиром-продавцом в вагоне перечня, цены, ассортимента предлагаемых к продаже товаров, перевозимых таким пассажиром, - что, безусловно, мешает спокойствию других пассажиров.

С учетом изложенного, в целях создания условий для обеспечения законных прав пассажиров поездов пригородного сообщения, исключения случаев осуществления пассажирами незаконной разносной торговли в пригородных поездах, а также игры на музыкальных инструментах необходимо

рассмотреть вопрос инициирования внесения изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие правила оказания услуг по перевозкам и правила перевозок пассажиров железнодорожным транспортом.

По мнению участников слушаний, внесение в нормативно-правовые акты предлагаемых изменений позволит подразделениям органов внутренних дел на железнодорожном транспорте при осуществлении ими полномочий в области обеспечения правопорядка на транспорте организовать проведение эффективных мероприятий, направленных на пресечение случаев незаконного осуществления пассажирами разносной торговли и иной деятельности нарушающей покой пассажиров в пригородных поездах.

Внесение вышеуказанных изменений позволит обеспечить защиту публичных интересов пассажиров пригородных поездов.

Участниками слушаний поднят вопрос о противоправных действиях отдельных пассажиров, которые ставят под угрозу жизни и здоровье, как других пассажиров, так и персонала (экипажа) транспортного средства, что приводит к ухудшению безопасности перевозочного процесса. Указанные обстоятельства также создают предпосылки для совершения актов незаконного вмешательства в деятельность пассажирского железнодорожного комплекса.

В настоящее время законодательством Российской Федерации не установлены нормы, предусматривающие ответственность пассажиров за совершение противоправных насильственных действий в отношении персонала (экипажа) транспортного средства.

По статистике в 2019 году линейными отделениями МВД России на железнодорожном транспорте возбуждено 15 уголовных дел по фактам совершенных в пассажирских поездах дальнего следования преступлений, предусмотренных пунктом «в» части 1 статьи 213 «Хулиганство» Уголовного кодекса Российской Федерации. Необходимо отметить, что состав преступления, предусмотренного статьей 213 Уголовного кодекса Российской Федерации, содержит обязательный признак субъективной стороны в виде хулиганского мотива, что на практике не всегда имеет место, но не нивелирует опасность деяния лица, например напавшего на проводника поезда дальнего следования.

Учитывая высокую социально-экономическую значимость и актуальность рассмотренных на общественных слушаниях вопросов, Общественная палата Российской Федерации считает необходимым:

**1. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации, руководителям субъектов Российской Федерации** рекомендовать при разработке Генеральных планов и схем территориального

развития предусматривать интеграцию пригородного железнодорожного транспорта в городскую среду с учетом развития других видов транспорта.

**2. Правительству Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации, руководителям субъектов Российской Федерации** рекомендовать на законодательном уровне предусмотреть механизмы участия регионов в финансировании строительства железнодорожной инфраструктуры, используемой для пригородных пассажирских перевозок, при реализации комплексных проектов транспортного развития.

**3. Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации, ОАО «РЖД»** рекомендовать разработать Программу развития пригородных железнодорожных перевозок в агломерациях и их интеграции в городскую среду.

**4. Министерству транспорта Российской Федерации** рекомендовать рассмотреть возможность нормативного закрепления принципов организации мультимодальных перевозок с участием разных видов транспорта и использование единого билета.

**5. Правительству Российской Федерации** в целях развития смешанных комбинированных перевозок рекомендовать рассмотреть вопрос о принятии Федерального закона «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках».

**6. Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, производителям железнодорожного пригородного подвижного состава** рекомендовать разработать пригородный подвижный состав с учетом использования на малодеятельных линиях, модульного исполнения элементов и конструкций салона вагона, наличия моделей с «низким полом», обеспечивающим комфортную посадку/высадку пассажиров на низкие платформы, а также с учетом удешевления его стоимости за счет исключения избыточных элементов и функций в соответствии с полигонами эксплуатации.

**7. Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации** в целях улучшения экологической ситуации в крупных мегаполисах, рекомендовать разработать механизмы стимулирования перевозчиков в пригородном сообщении использовать подвижной состав с более эффективным энергопотреблением, низким уровнем шума и улучшенными экологическими характеристиками.

**8. Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, руководителям субъектов Российской Федерации** рассмотреть возможность обеспечения граждан льготных категорий всех субъектов РФ электронными картами (с фото), содержащими информацию о праве на льготу и СНИЛС пользователя в электронном виде, что позволит упростить процедуру оформления проездных документов (билетов), с учетом нормативного закрепления и регулирования на региональном и федеральном уровне.

**9. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации** рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» предусматривающий в статье 83, в части предоставления права пассажирам при проезде в поездах пригородного сообщения, осуществлять бесплатный провоз детей в возрасте не старше 7 лет.

**10 Правительству Российской Федерации** рекомендовать рассмотреть возможность внесения изменений в Постановление Правительства от 27 декабря 2010 г. № 1163 и продлить действие льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении с 15 июня до 30 июня на территории всех субъектов Российской Федерации, а также в случае принятия данных изменений рассмотреть возможность выделения субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для софинансирования расходных обязательств субъектов.

**11. Правительству Российской Федерации, руководителям субъектов Российской Федерации** рассмотреть возможность ежегодного обеспечения софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации за счет субсидий в размере 95% расходных обязательств в соответствии с пунктом 7 Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1163 "Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта в связи с принятием субъектами Российской Федерации решений об установлении льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего

профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении».

**12. Министерству транспорта Российской Федерации, руководителям субъектов Российской Федерации** рекомендовать рассмотреть возможность применения единого порядка предоставления льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, в том числе при проезде в скорых пригородных поездах.

**13. Правительству Российской Федерации** рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 г. № 111:

- с внесением изменений в пункт 20 в части оформления проездного документа (билета) на поезд пригородного сообщения лицу, имеющему право оплаты стоимости проезда со скидкой или бесплатного проезда, с предоставлением из информационных систем в электронном виде сведений, подтверждающих указанное право:

- с внесением в подпункт «а» пункта 36 дополнений об удалении пассажира из поезда работниками органов внутренних дел при осуществлении в пригородном поезде разносной торговли и при нарушении общественного порядка (в частности, при использовании радиоприемников, магнитофонов и других звуковоспроизводящих или электронных устройств).

**14. Министерству транспорта Российской Федерации** рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 473:

- с внесением в подпункт «а» пункта 70 дополнений об удалении пассажира из поезда работниками органов внутренних дел при осуществлении в пригородном поезде разносной торговли и при нарушении общественного порядка (в частности, при использовании радиоприемников, магнитофонов и других звуковоспроизводящих или электронных устройств);

- с внесением изменений в пункт 77 в части предоставления возможности оформления безденежных или льготных электронных проездных документов (билетов).

**15. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации** рекомендовать рассмотреть вопрос кратного увеличения административной ответственности граждан в рамках ч.5, ст.11.1 КоАП РФ за проход по железнодорожным путям в неустановленных местах.

**16. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации** рассмотреть возможность о внесении изменения в главу 27 Уголовного кодекса Российской Федерации и дополнить статьей 268.1 содержащей меры наказания при применении насилия в отношении персонала (экипажа) транспортного средства.

**17. Министерству финансов Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации** рекомендовать принять меры по ликвидации дефицита бюджетного финансирования на компенсацию потерь в доходах ОАО «РЖД» от услуг инфраструктуры, оказываемых пригородным пассажирским компаниям, сформированного до 2019 года включительно, и обеспечить полную компенсацию выпадающих доходов компании от осуществления данного вида деятельности до 2030 года.

**18. Министерству транспорта Российской Федерации** рекомендовать разработать стандарты транспортной доступности для населения, определяющие уровень оказания транспортных услуг в зависимости от специфики региона, агломерации, маятниковой миграции населения и прочих параметров перевозок, востребованных пассажирами, в том числе определяющих требования к подвижному составу, пригородной железнодорожной инфраструктуре и набору сервисов для пассажиров.