

Тарифная политика в сфере городского общественного транспорта: пути совершенствования

О. Ю. МАТАНЦЕВА, докт. экон. наук, заместитель генерального директора ОАО «Научно-исследовательский институт автомобильного транспорта» (НИИАТ) по научной работе



Ситуация, сложившаяся в области тарифообразования на услуги городского пассажирского транспорта, крайне неблагоприятна для развития отрасли. Среди основных негативных факторов — необъективный подход к распределению заказов на перевозки между государственными и муниципальными компаниями и к определению начальной цены контракта, несоблюдение требований качества и безопасности перевозок, убыточность организаций пассажирского транспорта общего пользования. В НИИАТ началась подготовка методических рекомендаций по расчету тарифов. Предполагается, что эта разработка позволит существенно усовершенствовать тарифную политику.

В соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 г. при переходе к инновационному варианту развития транспортной системы необходимо обеспечить:

- доступность транспортных услуг для населения;
- высокую территориальную мобильность населения;
- повышение инновационной активности транспортных компаний, кардинальное обновление транспортных и технических средств с учетом развития отечественного транспортного машиностроения, усиление роли научно-технического обеспечения в развитии транспортной отрасли;
- надежность и безопасность функционирования транспортной системы, в том числе в сфере экологии, снижение количества аварий и катастроф, травматизма и смертности в транспортных происшествиях;
- разработку и применение эффективных механизмов государственного регулирования функционирования и развития транспорта;
- улучшение инвестиционного климата в транспортной отрасли.

Основопологающую роль в обеспечении доступности транспортных услуг играет величина тарифа на перевозку.

Разграничить платежи и доходы

Технология формирования тарифов на перевозки пассажиров автомобильным и городским электрическим транспортом напрямую связана с задачами, не решив которые невозможно достичь высокого уровня качества и безопасности перевозки пассажиров.

Первая задача — предоставление транспортных услуг населению — является прерогативой органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Вторая — выпуск транспортных средств в необходимом количестве и необходимого типа — решается автотранспортными организациями различных форм собственности.

Третья задача — установление стоимости проезда пассажиров (тарифа), соответствующего платежным возможностям населения, — находится в ведении органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Сейчас все три задачи не разграничены, и это становится причиной финансовых проблем, с которыми сталкиваются автотранспортные организации, занимающиеся перевозками пассажиров в городском и пригородном сообщении: по данным Минтранса РФ и Росстата, убытки крупных и средних организаций пассажирского автотранспорта продолжают расти (см. таблицу).

ОАО «НИИАТ» выиграло конкурс на выполнение НИР и в настоящее время разрабатывает предложения, связанные со структурой и содержанием методических рекомендаций по расчету тарифов на регулярные перевозки пассажиров и багажа в городском и пригородном сообщении автомобильным и городским электрическим транспортом общего пользования.

Основная цель разработки — обеспечение прибыльной деятельности организаций транспорта общего пользования. Для ее достижения необходимо разграничить решение вышеупомянутых задач, т. е. исключить влияние платежей возможностей населения на доходы, которые транспортные организации получают за выполненную работу — выпуск на маршруты транспортных средств в необходимом количестве и необходимых типов. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» позволяет это сделать.

Таблица. Убытки крупных и средних организаций пассажирского транспорта в 2009–2011 гг. (до налогообложения)

Вид транспорта, подчиняющийся расписанию	Количество предприятий	Убыток, млн руб.		
		2009 г.	2010 г.	2011 г.
Автобус	883	+819	-1829	-5751
Троллейбус	54	-1251	-1582	-1554
Трамвай	57	-1296	-1591	-2066



ФОТО ЕКАТЕРИНА БЫЧКОВА

Затратная самостоятельность

Закон № 94 в соответствии с Федеральным законом от 21 апреля 2011 г. № 79 дополнен ст. 19.1 «Начальная (максимальная) цена контракта (цена лота)». В ней среди прочего предусматривается право Правительства РФ устанавливать порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды товаров, работ, услуг с целью включения таких цен в конкурсную документацию. Кроме того, предусмотрена возможность расчетов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота). В процессе бюджетного планирова-

ния, когда государственные или муниципальные заказчики формируют бюджетные заявки на соответствующий год (плановый период), объем и предельная стоимость закупаемых товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд определяются исходя из письма Министерства экономического развития РФ от 15 декабря 2009 г. № Д 22-1558.

Согласно ст. 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в России», должна определяться величина необходимых бюджетных расходов на создание условий для предоставления транспортных услуг

населению и организации транспортного обслуживания населения. Однако единая методика или порядок (правила) расчета величины этих расходов на сегодняшний день отсутствуют.

В то же время, по действующему законодательству, органы исполнительной власти субъектов РФ имеют право регулировать тарифы на транспортные перевозки для предприятий любых организационно-правовых форм независимо от форм собственности, а органы местного самоуправления регулируют цены и тарифы на услуги лишь муниципальных предприятий и учреждений.

Самостоятельное определение субъектами Российской Федерации порядка формирования тарифов на пассажирские перевозки транспортом общего пользования препятствует методическому единству организации процесса. Разработанные органами субъектов РФ и муниципальных образований нормативные акты не всегда соответствуют требованиям действующей нормативно-законодательной базы. В одних случаях это является причиной незаконного расходования бюджетных средств. В других, когда планирование основывается на расходах предшествующего периода, заниженных в связи с недофинансированием, это приводит к хроническому дефициту финансирования по основным статьям расходов, снижению квалификации кадрового состава и ухудшению технического состояния транспортных средств перевозчика, т. е. к снижению уровня транспортной безопасности. Обычно в первую очередь недостаточно финансируются статьи, связанные с обеспечением безопасности и гарантированного качества услуг, организацией перевозок. Это является одной из главных причин вытеснения с рынка добросовестных перевозчиков.

Механизм расчетов

Документом, регулирующим вопрос о тарифах, является Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)». Оно устанавливает перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке Российской Федерации регулируют органы исполнительной власти субъектов РФ. В перечне находятся перевозки пассажиров и багажа всеми видами транспорта в городском и пригородном сообщении.

При этом данное постановление не определяет, на основании каких нормативно-правовых документов осуществляется это государственное регулирование, т. е. получается, что механизм регулирования отсутствует. Однако, поскольку государственное регулирование цен (тарифов) декларируется, необходимо, чтобы механизм формирования тарифов на перевозки пассажиров и багажа устанавливал федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере транспорта.

Начальная (максимальная) цена государственного (со стороны субъекта РФ) или муниципального контракта (со стороны муниципального образования) должна определяться исходя из стоимости эксплуатации транспортных средств конкретного типа на рассматриваемом маршруте. Эта стоимость рассчитывается по одному из двух вариантов:

- из себестоимости 1 км пробега и планируемого пробега автотранспортного средства по маршруту, рассчитанного по действующему расписанию;
- и себестоимости 1 ч работы транспортного средства и планируемого количества часов работы на маршруте.

При окончательном расчете за выполненную работу заказчик обязан выплатить разницу между стоимостью выполненной работы и доходами, полученными за перевозку пассажиров на маршруте.

Тариф на перевозку одного пассажира при этом устанавливается органами исполнительной власти субъекта федерации или местного самоуправления. При расчете тарифа учитываются платежные возможности населения и пассажиров, относящихся к категориям граждан, имеющим право на государственную социальную поддержку на территории РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а также система возмещения расходов на их перевозку. Это обусловлено тем, что предоставление транспортных услуг населению и установление стоимости проезда пассажиров (тарифа), соответствующего платежным возможностям населения, на сегодня являются прерогативой органов исполнительной власти субъекта федерации или местного самоуправления.

В соответствии с п. 5 ст. 790 ГК РФ в случаях, когда законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, расходы, понесенные в связи

с этим, возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета.

По ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания постановления, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

Льготы и субсидии

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» с 1 октября 2005 г. отменены льготы по проезду отдельным категориям граждан. Данный закон предписал субъектам РФ и муниципальным образованиям при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые меха-

низмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

Согласно ст. 44 и 63 № 122 меры социальной защиты инвалидов и социальной поддержки ветеранов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов РФ.

Ст. 7 Конституции РФ определяет Российскую Федерацию как социальное государство, в котором обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, поэтому РФ как правовое и социальное государство не может произвольно отказаться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств.

Государство возложило на субъект РФ обязанность обеспечить равную доступность услуг общественного транспорта льготным категориям граждан, а не финансировать услуги, поэтому недостаточное выделение денежных средств субъекту РФ на данные цели в виде субвенций не исключает доплаты разницы за счет средств РФ.

Отсутствие должного методического обеспечения разработки ставок тарифов приводит к необъективному определению цены государственно-муниципального контракта на перевозки. Из-за этого объем выделяемых субсидий на финансирование перевозок пассажиров не соответствует реальным потребностям автотранспортных организаций.



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН