|  |
| --- |
|  |

**Госзаказ в системе городских пассажирских перевозок**

Министерством транспорта Российской Федерации совместно с государственной корпорацией развития «ВЭБ РФ» разработан проект комплексной программы модернизации пассажирского транспорта в городских агломерациях, который в июне 2020 года доведен до ФАС и территориальных органов. По ряду позиций программа модернизации закрепляет элементы госзаказа, в той или иной мере функционирующие в текущей модели управления пассажирскими перевозками: принцип заключения государственного (муниципального) контракта на выполнение работ по перевозке пассажиров; система отбора перевозчиков; конкуренция при установлении нерегулируемого тарифа.

Особого внимания и анализа на предмет реализации в обозримом будущем в городских перевозках требует система брутто-контрактов (государственный контракт на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок и багажа автомобильным или наземным электрическим транспортом, который предусматривает обязанность подрядчика перечислять заказчику полученную им плату за проезд пассажиров и провоз багажа). Заключение брутто-контрактов за два года не стало массовым явлением в городских агломерациях по причине отсутствия соответствующих ресурсов в бюджетах субъектах РФ и муниципалитетах. Есть большие сомнения, что в дотационных субъектах Российской Федерации вообще возможно применение брутто-контрактов. Поэтому есть необходимость выработки альтернативных подходов с учетом того, что конкурсные процедуры и система отбора перевозчиков по этим направлениям должны производиться по системе госзаказа.

 Транспорт и торговля - это сферы где с самого начала строительства рыночной экономики разворачивались перспективы для субъектов малого и среднего предпринимательства. Концепция развития пассажирских перевозок и последовавшие за ним реальные события в ряде городских агломераций наглядно демонстрируют создание мотивации и условий работы по предлагаемой схеме практически только крупному бизнесу или же полное переподчинение субъектов малого и среднего бизнеса так называемым организаторам маршрутных перевозок в городских агломерациях.

На примере Республики Дагестан есть возможность выявить текущие проблемы в транспортной сфере и вероятность их разрешения по принятой или альтернативной программе модернизации.

На текущий момент ***отсутствует система свободного участия индивидуальных предпринимателей при проведении конкурсов на отбор перевозчиков.*** Короткий анализ по городу Махачкала. До 2016 г. в г. Махачкала было 2 перевозчика. В 2016 г. Администрация г. Махачкалы провела конкурс, куда заявились 8 перевозчиков. На конкурс были выставлен 61 маршрут. Первоначально лоты формировались по принципу 1 лот – 1 маршрут. На каждый лот заявлялись от 3 до 5 перевозчиков из одного и того же списка участников перевозок. Заявки не имели права подавать те, кто не могли обеспечить потребность всего маршрута, а значит ни один из индивидуальных предпринимателей.

По другим крупным городам ситуация аналогичная. Проведенные антимонопольным управлением проверки материалов конкурсов показали, что победителями конкурсов (крупными участниками) не предоставлялись количество транспортных средств в том объеме, которые требовались заказчику для удовлетворения потребности по выставленным на конкурс маршрутам. Необходимое количество транспортных средств восполнялось посредством найма транспортных средств тех же перевозчиков, которым был закрыт доступ для участия в конкурсах. По существу, участники конкурсов были признаны победителями при несоответствии их заявок условиям проведения конкурсов.

***Ни у одного из рядовых непосредственных участников перевозочного процесса нет стимула к обновлению транспортного средства***. Нужна любая единица движущегося транспорта, рабочие руки исполнителя и договороспособность оплачивать потребности победителя по маршруту. Тысячи предпринимателей заключают договора с якобы победителями конкурсов, оплачивают им ежемесячно так называемые путевки и работают. Никому из них неинтересно покупать новый автобус, содержать его перед выездом в чистоте и порядке и добиваться благорасположенности у потребителя их услуг.

***При осуществлении перевозок не наблюдается использование декларированной системы применения нерегулируемых тарифов***. Все коммерческие перевозки, к примеру, в г. Махачкала, осуществляются по одним и тем же тарифам. Увеличение стоимости производится раз несколько лет и одновременно всеми компаниями сразу, что не может не носить признаки картельного сговора. Администрации городов опасаются перевода тарифов в регулируемое состояние во избежание оплаты выпадающих доходов. При этом никто не занимается расчетами (трудоемкими) по определению убыточных маршрутов и их параллельному прикреплению к основным доходным маршрутам по пропорциональным долям. Это возможно и это есть в практике многих городов Российской Федерации.

***Не созданы в муниципальных образованиях системы эффективного муниципального диспетчирования работы перевозчиков***. Каждый владелец маршрута сам себе устанавливает систему диспетчирования и контроля. Заказчики самоустранились от исполнения основной контрольной функции, переложить которую на исполнителей-подрядчиков запрещено требованиями антимонопольного законодательства. Беспорядок на остановках, когда в шеренги выстраиваются автобусы разных маршрутов, обгоны и ДТП на маршрутах, постоянные переходы нарушителей ПДД и исполнительской дисциплины из одной компании в другую без последствий для себя – это звенья одной цепи.

 Решением вышеуказанных проблем не озадачились разработчики концепции, вытраивая всю стратегию под относительно однородных участников рыночных перевозок.

 При проведении конкурса на право перевозки пассажиров по муниципальным образованиям необходимо изначально определить ряд условий, которые необходимо исполнять всем победителям конкурса: долевое участие в обслуживании убыточных маршрутов; перевозка льготных пассажиров на общих основаниях; единая система возмещения выпадающих доходов из бюджетных источников; создание и подчинение деятельности участников перевозок на маршрутах движения единой диспетчерской организации; установление единой системы обезличивания пассажиров и контроля обслуживания пассажиров. Исключить ситуации, по которым конкурсы проводятся по системе, когда конкретный маршрут можно закрепить только за крупным перевозчиком. При введении конкурсной системы по предлагаемым вариантам остается проблема, касающаяся всех организаторов перевозок, - уход под крыло крупных предприятий значительного количества индивидуальных предпринимателей. Крупная организация выигрывает максимум возможных маршрутов и продает индивидуальному предпринимателю право работы на своем маршруте. Это еще оформляется иначе как договора аренды у владельца автобуса с выплатой части ежедневной выручки хозяину маршрута. Схема такого взаимодействия достаточно проста. При проведении конкурса предприниматель указывает в заявлении, что его интересы в конкурсе будет представлять определенный хозяйствующий субъект. При наличии его собственного автобуса и его самого как водителя победителем на маршруте становился посредник, который зачастую и не имел даже своего транспорта. По завершении конкурса посредник тасует фактических победителей по собственному усмотрению.

Крупный бизнес участвует в конкурсах с брутто-контрактом только в том случае, когда НМЦК дает ему безусловный выигрыш без учета рыночных рисков. В вопросе установления тарифа, учитывающий баланс потребителя и перевозчика, устанавливаемой по схемам конкурентных процедур выпадает позиция потребителя, за которого решение принимается чиновниками в административном порядке. Крупный бизнес не хочет сотрудничества с индивидуальными предпринимателями в любом его варианте на маршрутах. Ему нужна наемная рабочая сила.

Индивидуальные предприниматели требуют предоставления им возможности самостоятельно обслуживать не маршруты целиком, а выход на линию по отдельному графику с заключением индивидуального договора с заказчиком соответственно по результатам проведенных конкурсов. В этом случае они готовы работать по тарифам гораздо ниже устанавливаемых для крупного бизнеса. И здесь проявляется солидарность индивидуальных предпринимателей с пассажирами, которым, понятно, чем ниже тариф, тем лучше. Вопрос установления баланса интересов предпринимателей и пассажиров в предлагаемой концепции теряется за задачами улучшения качества обслуживания пассажиров. Анализ всей программы модернизации пассажирских перевозок не дает ответов по перспективам в системе городских перевозок одного из основных звеньев – представителей мелкого и среднего бизнеса.

Брутто-контракты могут дать положительный эффект, если их внедрение сделать одномоментным в рамках всей городской агломерации. Иначе будет неизбежным выделение доходных маршрутов в особый статус и их распределение по крупным хозяйствующим субъектам. Все убыточные и второстепенные остаются вне новых стандартов со всеми текущими недостатками. Единственный субъект, который в полном объеме внедряет систему брутто-контрактов – это город Москва с ее огромным налоговым потенциалом. В Санкт-Петербурге на брутто-контракты переведено обслуживание 347 маршрутов, что составляет половину рынка. Вторую часть перевозок продолжают осуществлять государственные перевозчики. Частичные переходы на брутто-контракты осуществлены в Казани, Перми и Твери.

Если судить по информации с интернет-пространства система брутто-контрактов зародилась в западной Германии в 60-ые годы. На мой взгляд по системе брутто-контрактов работала вся транспортная система Советского Союза в перестроечный период, когда было введено понятие самоокупаемости любой экономической структуры. Вся билетная выручка в городских перевозках поступала в бюджет, а финансирование производилось вне зависимости от перевезенного объема по утвержденным графикам перевозок. При этом организатором перевозок осуществлялись функции по ведению хозяйственной и коммерческой деятельности по сбору платы за перевозку, распределению подвижного состава на маршрутной сети города, формирование цены на проезд, системы контроля выручки за проезд и т.д. Возможно ли эта в рамках городов с проживанием населения меньше миллиона человек? Большой вопрос.

На транспортную ситуацию в большинстве российских регионов нельзя наложить лекало от московской или петербургской системы перевозок. Технологии управления, действующие в донорских регионах, невозможны к применению в дотационных субъектах Российской Федерации. В городе Москве все победители конкурса вне зависимости от внедрения системы брутто-контрактов оплату за результаты перевозок по контракту получают от заказчика с учетом маршрутного километража автотранспортного средства по утвержденному графику. В дотационных регионах такая схема невозможна из-за отсутствия средств в бюджете. Даже при условиях последующего возмещения средств за счет перевозчиков бюджеты субъектов не в состоянии создавать оперативные резервы для решения транспортных проблем по вышеуказанной схеме. С самого начала рыночной экономики стратегия в дотационных регионах была направлена на полное освобождение бюджета от транспортных проблем, перевод его на автономный коммерческий режим. По большому счету эта задача разрешена практически во всех субъектах Российской Федерации. Субсидирование по льготным перевозкам становится анахронизмом. Значительная часть муниципалитетов предпочитают уход от транспортного социализма и оказывать адресную помощь льготникам, пенсионерам и школьникам.

Анализ материалов по проведенным конкурсам в сфере пассажирских перевозок за последние два года показывает, что организаторы не упоминают нормативно-правовую базу по госзаказу, и в большинстве своем руководствуются традиционными схемами, основанными на требованиях законодательства об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа. Это конкурсы, проведенные в Ростове (март 2022), Ленинградская область (май 2022), Иваново (май 2022), Башкирия (апрель 2022), Астрахань (февраль 2022), Новосибирск (январь 2021), Курган (март 2021) и т.д. Процедура проведения торгов также мало связано с 44-ФЗ, начиная со способа подачи заявки в простой документарной форме и способов выявления победителей. Чтобы ситуацию приблизить к госзаказу нужно в совокупности измерить и оценить все проблемы помимо собственно перевозки пассажира: планирование и администрирование работы перевозчика, контроль за расписанием, сбором выручки и уплаты налогов, устранения нелегальных перевозчиков, инкассация вырученных средств и т.д. Эти функции также должны быть переведены в денежное исчисление с установлением источников финансирования.

 Госзаказ имеет своим исполнением строго определенный объем работы, услуги или количество товара. Определение победителя, который должен обслуживать пассажиров, и при этом взаимодействие с предпринимателем должно осуществляться по принципам госзаказа требует максимальной ответственности организаторов при определении объемов перевозки, определения стоимости совокупных косвенных функций по организации перевозки и установления самого тарифа по перевозке. Если эти позиции проработать при внесении изменений в нормативные акты, то уместно было бы говорить о нетто-контрактах, когда оплата контракта осуществляется без учета единицы работы и платежи от пассажиров остаются у перевозчиков. Тариф в этом случае можно установить с учетом стоимости совокупных косвенных функций и без необходимости вытраивать финансовую сторону перевозок через местные бюджеты. Применять нетто-контракты можно во всех средних и малых городах Российской Федерации при наличии низких пассажиропотоков по части установленных маршрутов движения. Если не принимать меры к обслуживанию убыточных маршрутов, то часть населения в малых и средних городах иногда остаются не то, что под качественным, а вообще без транспортного обслуживания. Есть опыт по справедливому распределению по одним и тем же заказчикам так называемых доходных и убыточных маршрутов. Такое распределение изначально устанавливается при утверждении конкурсной документации. Такой способ определения участия предпринимателей в обслуживании маршрутов с низким пассажиропотоком без особых проблем вписывается и в систему нетто-контрактов.

В Российской Федерации периодически проводятся мероприятия в поддержку отечественного автопрома через предоставление муниципальным образованиям автобусов отечественного производства. Как правило вся новая техника передается муниципальным или государственным предприятиям. Схемы предоставления такого ресурса частному бизнесу не проработаны. Система такого распределения приводит к усилению только одного из участников рыночного процесса. Если рассуждать с учетом позиций системы госзаказа, это нельзя характеризовать кроме как внеконкурсные преференции одному из участников перевозочного процесса. Есть необходимость выработки соответствующих решений в данном направлении.

В целях модернизации инфраструктуры транспортного обслуживания во всех крупных городах Российской Федерации внедряются интеллектуальные транспортные системы, которые будут осуществлять автоматический публичный мониторинг качества транспортного обслуживания, пассажиропотока, внештатных ситуаций, систему оперативной обратной связи с пассажирами и т.д. В г. Махачкала за три года на эти цели за три года планируется использование около 900 миллионов рублей. Все бы ничего, если не оценивать для какого транспортного парка создается такая продвинутая интеллектуальная система. Значительная часть транспортного потока в миллионном городе составляют некомфортабельные маловместительные, изношенные на 80 и более процентов транспортные средства. При этом у города нет собственных планов по проведению конкурсов, созданию мотивации у перевозчиков по обновлению транспортного парка, продлены контракты с действующими в этой системе организаторами-посредниками. Система перевозок находится на стадии кризиса. Отрасль на наш взгляд находится на стадии системного кризиса. Социальные задачи по перевозке пассажиров, разрешаемые местными органами власти, вступили в противоречие с системой финансирования отрасли. Органы местного самоуправления не располагают средствами для создания элементарного контроля за исполнением муниципальных заказов - диспетчерскими службами. Баланс интересов потребителя и перевозчиков остается в рамках административных решений, а не конкурсных процедур. При всем при этом огромные ресурсы тратятся на создание интеллектуальных транспортных систем. Выход видится в жесткой привязке транспортных проблем к дорожной карте по развитию конкуренции. Управлением ФАС по РД эти пункты внесены в дорожную карту и проведение соответствующих конкурсов предусмотрено в перспективе до 2024 года. Использование ресурсов на интеллектуальное развитие на наш взгляд должно быть привязано к конкретной положительной динамике в вопросах модернизации городских перевозок.

 Руководитель управления **К.А. Бабаев**