

Петрова А.В.

Регулирование сферы транспортных услуг на государственном и муниципальном уровнях

Роль государственного регулирования достаточно велика и жизненно важна для населения, преимущественно, в области социально значимых услуг, к которым относятся и общественный транспорт. Основополагающая роль городского пассажирского транспорта заключается в экономии времени населения, затрачиваемого на преодоление расстояния между пространственно разобщенными элементами города. Транспорт, сберегая время и силы человека, дает возможность значительно увеличить радиус осуществления контактов, необходимых для обмена информацией. Обеспечивая своевременную доставку работающих к местам приложения труда, пассажирский транспорт также влияет на нормальное функционирование отраслей хозяйственного комплекса в целом. Социальный эффект от работы городского транспорта проявляется в содействии удовлетворению спроса населения на различные услуги.

Транспортная политика развитых стран в настоящее время направлена на возрождение общественного транспорта. Попытки отдать городской пассажирский транспорт в частные руки ни в США, ни в странах Европы не достигли успеха, в связи с чем он становится объектом все более активного вмешательства со стороны государства¹. Необходимость государственного воздействия на эту сферу экономики ни у кого не вызывает сомнения, однако и ученые и практики оживленно спорят о мерах этого воздействия.

Следует отметить, что за последние годы в России произошло заметное улучшение деятельности почти всех видов транспорта. Но пока еще не удалось достичь дореформенного уровня перевозок грузов и пассажиров. Поэтому одной из основополагающих задач реализации государственной транспортной политики России является расширение объемов предложения транспортных услуг. Решение этой задачи видится в дальнейшем развитии техники, внедрении новых перевозочных технологий, в улучшении транспортной инфраструктуры, и, конечно, совершенствовании законодательства.

В современных условиях услуги выросли в крупную составляющую образа жизни населения. Однако, экономические и социальные проблемы всякий рынок, в том числе и транспортных услуг не в силах решать самостоятельно. Поэтому потребность государства в содержании и развитии различных учреждений сервиса без научно-обоснованной государственной экономической политики не может быть удовлетворена.

Необходимость государственного регулирования деятельности предприятий, занимающихся пассажирскими перевозками подтверждается целым рядом причин. Основная часть их проявляется в признаках присущих современному периоду автомобилизации общества в целом². Среди наиболее ярких можно выделить прекращение деятельности специализированных, государственных и общественных формирований, занимающихся вопросами обеспечения безопасности дорожного движения; увеличение в сфере эксплуатации доли поддержанных автомобилей и автобусов отечественного и иностранного производства; увеличение числа водителей, не имеющих достаточных навыков вождения; резкое ухудшение качества ремонтно-

¹ *Аболонин С.М.* Ценообразование – современные подходы: ценовые факторы в деятельности автотранспортных предприятий / С.М. Аболонин. М.: Транспорт, 2001. С. 19.

² *Бычков В.П.* Экономика автотранспортного предприятия / В.П. Бычков. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 66.

профилактических работ; расширение участия в пассажирских перевозках частных автотранспортных предприятий и индивидуальных предпринимателей.

В приведенном перечне негативных признаков расширения автомобилизации не последнее место занимает расширение участия в перевозках пассажиров частных автовладельцев, поскольку оно сопровождается увеличением количества дорожно-транспортных происшествий. Темпы роста дорожно-транспортных происшествий превышают темпы увеличения количества грузовых автомобилей и автобусов, находящихся в собственности предпринимателей. Это объясняется тем, что водители нередко эксплуатируют технически неисправные автомобили, не прошедшие технический осмотр, нарушают правила дорожного движения, а иногда и вовсе работают без лицензии на право перевозки пассажиров. Все вышеперечисленное требует того, чтобы основная нагрузка по обеспечению безопасности дорожного движения была возложена на государственные органы управления.

Важным направлением государственного регулирования сферы пассажирских перевозок является процесс ценообразования на транспорте. Зачастую крупные автотранспортные предприятия, занимающиеся пассажирскими перевозками, являются естественными транспортными монополистами. Негативные последствия их деятельности на рынке могут быть сведены к минимуму только путем сохранения за государством функций контроля за уровнем цен и качеством обслуживания пассажиров. Государственный контроль должен быть направлен прежде всего на ограничение необоснованного роста стоимости транспортных услуг. Тарифы на перевозки пассажиров на автомобильном транспорте тесно связаны с ценами, действующими в экономике. Изменение цен на топливно-энергетические ресурсы, неизбежно приводят к росту уровня цен на автомобильные перевозки. В свою очередь, повышение тарифов отрицательно сказывается на потребителях услуг, что вызывает социальное напряжение в обществе. Особенностью тарифов на проезд в автобусах городского сообщения является то, что они практически во всех регионах России не покрывают текущих затрат, которые несут пассажирские автоперевозчики. Утверждая регулируемые тарифы на проезд в городских автобусах, органы государственного управления, руководствуются главным образом социальными нуждами потребителей транспортных услуг, а не коммерческими интересами перевозчиков. Все убытки от существования нерентабельных социальных маршрутов возмещаются дотациями из местного бюджета. Возмещение расходов от перевозки льготных категорий пассажиров осуществляется государственными органами по остаточному принципу. По словам специалистов, финансово-экономическое положение автотранспортных предприятий находится на низком уровне. Практика функционирования системы пассажирских перевозок в России и за рубежом показывает, что на современном этапе тарифы на проезд в городском транспорте должны строиться на единой основе с учетом дотаций из бюджетов разных уровней. Однако нынешнее состояние местных бюджетов делает решение финансовых вопросов одной из самых трудных задач прибыльной работы предприятий городского пассажирского транспорта.

В автомобильных пассажирских перевозках задействовано большое количество предприятий, а также индивидуальных предпринимателей. При этом большая часть транспортных организаций в нашей стране по численности работающих на них относится к категории малых³. Эффективность их деятельности зависит от правильности тактики поведения на рынке и умения своевременно приспосабливаться к изменениям рыночных условий. Нормальная работа автотранспортных предприятий в условиях плотной конкуренции требует разработки соответствующих правил, инструкций, положений, которыми должны руководствоваться все участники

³ Бычков В.П. Экономика автотранспортного предприятия / В.П. Бычков. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 68.

транспортного процесса и другие субъекты рыночных отношений. Очевидно, что подобные функции на себя должно взять государство. В настоящее время функционирование субъектов малого бизнеса в сфере пассажирских перевозок в нашей стране сопровождается определенными сложностями, которые вызывают необходимость создания государством благоприятных условий становления и развития предприятий малых форм собственности.

Автомобильный транспорт в целом не может четко выполнять свои функции по перевозке пассажиров при отсутствии соответствующих нормам автомобильных дорог, мостов, развязок, стоянок и других объектов инфраструктуры, создание которых требует огромных затрат. Финансирование строительства такого рода сооружений, решение отвода земли под транспортные системы без участия государственных органов практически невозможно.

Сегодняшнее состояние российских автомобильных дорог по всем параметрам значительно «проигрывает» дорожной инфраструктуре развитых стран. Низкое качество автомобильных дорог увеличивает стоимость перевозок на 30-50%, расход горючего повышается в 1,5 раза, стоимость эксплуатации автомобиля возрастает в 2-3 раза, а срок службы уменьшается на 30%.

Известно, что ежегодно интенсивность движения на дорогах федерального значения усиливается на 3-5%. По имеющимся прогнозам, к 2015 году эта доля может увеличиться на 22-40%. Ту же тенденцию можно заметить и на городских дорогах. В мегаполисах усиленный рост перевозок привел к многокилометровым пробкам, повышению транспортных затрат, ухудшению экологической обстановки⁴. Поэтому, в сегодняшних условиях рыночных преобразований планомерное развитие дорожно-транспортной системы как важнейшего элемента инфраструктуры транспортной сферы неотделим от всеобщего процесса развития рынка транспортных услуг.

Улучшение дорожной сети страны в последние годы осуществлялось в соответствии с определенной федеральной отраслевой программой «Дороги России». Однако, как показывает практика выполнение программы идет с большим отставанием. Как и другие правительственные проекты, ориентированные в основном на федеральный бюджет, программа «Дороги России» не обеспечивается ресурсами в должной степени. К настоящему моменту в целом выполнение программ развития транспорта в России составляет от 18 до 57%.⁵

Решение проблемы финансирования дорожного хозяйства может быть найдено в повсеместном восстановлении дорожных фондов, в которых будут аккумулироваться средства на строительство и реконструкцию дорог⁶. Для этого уже есть нормативная база, необходимо лишь провести ее корректировку с учетом недоработок, выявленных в предшествующем периоде существования в нашей стране дорожных фондов.

Совершенствование кадрового потенциала сферы транспортных услуг в нынешних условиях хозяйствования становится значимым направлением государственного воздействия. Повышение уровня профессиональной подготовки и квалификации водителей и работников автотранспортных предприятий, способных трудиться в условиях рынка, обучение управленческого персонала являются первоочередными потребностями кадрового обеспечения сферы пассажирских перевозок. Особое внимание должно быть направлено на индивидуальное предпринимательство, доля которого в автомобильном пассажирском транспорте

⁴ *Максютов В.С.* Транспортные услуги и тенденции их развития / В.С. Максюттов, О.И. Кобелев; Уфимский государственный институт сервиса, Уфимский автотранспортный колледж. Уфа, 2005. С. 17.

⁵ Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 № 848) // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.

⁶ *Якунин В.И.* Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В.И. Якунин. М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2006. С. 191.

достаточно велика. Сектор индивидуальных перевозчиков сегодня пополняется как за счет профессионалов (зачастую ранее работавших на автотранспортных предприятиях), так и за счет людей, не имеющих навыков и профессиональных знаний в сфере транспортных услуг. Последнее обстоятельство обострило проблемы нормативно-методического обеспечения и массовой профессиональной подготовки в секторе пассажирских автомобильных перевозок, а также контроля за соблюдением установленных требований, правил и норм⁷.

Особое внимание следует уделить вопросу социальной защищенности работников автомобильного транспорта, оказывающему немаловажное влияние на устойчивость работы сферы транспортных услуг. Органы государственной власти совместно с отраслевым министерством способны создать систему государственной поддержки работников предприятий пассажирского автомобильного транспорта.

Все выше перечисленное приводит к выводу о том, что государственное регулирование сферы транспортных услуг является объективной необходимостью в условиях рыночных отношений. Однако решение обозначенных выше вопросов сегодня сопровождается рядом проблем, ключевой из которых, является несовершенство нормативно-правовой базы.

На сегодняшний день автомобильный транспорт является самым нормативно не урегулированным. Действующие законодательные акты либо устарели, либо не отвечают потребностям и современным реалиям. В нынешних условиях требуется также расширение границ гражданско-правового регулирования отношений, складывающихся в сфере пассажирских автомобильных перевозок. В качестве самостоятельного объекта гражданских прав услуги данного сектора появились сравнительно недавно. И, несмотря на активное нормотворчество в стране, развитие системы правового регулирования автомобильных городских пассажирских перевозок отстает от уровня развития рыночных отношений в данном секторе.

Нормативно-правовые акты принимаемые на всех уровнях законодательства Российской Федерации оказывают регулирующее воздействие как на сферу услуг в целом, так и на услуги городских пассажирских автомобильных перевозок в частности. Так, например, Гражданский кодекс Российской Федерации, законы «О защите прав потребителей», «О сертификации», «О государственной поддержке малого предпринимательства» прямо или косвенно затрагивают правоотношения в рассматриваемом сегменте услуг.

Следует также заметить, что сегодня нормативно-правовая база регулирования сферы транспортных услуг характеризуется множеством устаревших законодательных актов, несоответствий и противоречий, как внутри них, так и между ними. Практически полностью отсутствуют нормативы, регламентирующие оказание услуг частными предпринимателями, помимо того, замедлена их разработка в области механизмов управления и финансирования.

Местные органы самоуправления наделены ответственностью за организацию пассажирских перевозок. Все же в ряде регионов и городских округов Российской Федерации отсутствует должный технический и финансовый контроль над деятельностью частных перевозчиков. Контроль над деятельностью пассажирских автопредприятий и координация их работы остаются слабыми. Фактически еще не создана система органов управления пассажирским автомобильным городским транспортом. Но, несмотря на существующие очевидные пробелы в законодательстве транспортная политика в ряде городов Российской Федерации может служить примером осуществления успешных и социально-ориентированных преобразований в области городских автомобильных пассажирских перевозок. Ключевыми позициями

⁷ Бычков В.П. Экономика автотранспортного предприятия / В.П. Бычков. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 71.

эффективности управления в этой сфере служат совершенствование нормативно-правовой базы; меры по обновлению и изменению структуры подвижного состава автотранспортных предприятий согласно требованиям безопасности дорожного движения и экономической эффективности деятельности перевозчиков; использование перспективных способов организации перевозок посредством создания автотранспортных предприятий особых форм, например, таких как государственно-частное партнерство; реализация концепций социальной политики в области транспортного обслуживания городского населения; внедрение инновационных технологий в управление транспортными процессами.

В соответствии с полномочиями определенными Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Советом городского округа город Уфа Республики Башкортостан в 2006 году было принято Решение «О порядке организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории Городского округа город Уфа Республики Башкортостан юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями», в котором утвержден ряд нормативных положений.

Согласно Положению «Об организации на территории Городского округа город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» в Уфе установлен единый порядок организации пассажирских автомобильных перевозок, а также утверждены требования к перевозчикам всех форм собственности и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим транспортные услуги по перевозке пассажиров автобусами по регулярным маршрутам общего пользования в городском сообщении. Данный нормативно-правовой акт призван обеспечить согласованную работу всех перевозчиков; предоставить необходимые удобства пассажирам и высокую культуру обслуживания; повысить безопасность движения при перевозке пассажиров; улучшить экономические показатели использования подвижного состава пассажирского автомобильного транспорта и самокупаемость перевозочных процессов. Эффективность функционирования системы городских пассажирских перевозок определяется в соответствии с тремя основополагающими позициями - безопасность, своевременность, комфортность.

В отношении мер по организации «здоровой конкуренции» среди перевозчиков, а также в целях наиболее полного обеспечения и удовлетворения потребностей населения Городского округа г. Уфа РБ в пассажирских перевозках автобусами, повышения безопасности дорожного движения, улучшения культуры и качества обслуживания пассажиров на уровне Совета городского округа г. Уфа было утверждено Положение «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории Городского округа г. Уфа РБ». На конкурсной основе перевозчики получают право выполнения пассажирских перевозок на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования. Исключением являются те маршруты, на которых действуют единые социальные проездные билеты, здесь перевозки осуществляются по заказу государственным унитарным предприятием «Башавтотранс».

В рамках Решения также принят документ, регламентирующий единый порядок организации остановок общественного транспорта на территории ГО г.Уфа РБ, а также требования к юридическим лицам всех форм собственности, осуществляющим размещение, обустройство и содержание остановочных площадок общественного транспорта, строительство, оформление и содержание временных остановочных павильонов. Положение преследует своей целью не столько совершенствование

экономических и организационных механизмов управления, сколько имеет социальную направленность (обеспечение удобства и безопасности пассажиров, достижение высокой культуры обслуживания на пассажирском транспорте).

Рынок транспортных услуг ГО г. Уфа РБ активно формируется под воздействием ряда разнонаправленных тенденций. Развитие его контролируется государственными органами с тем, чтобы корректировать этот процесс, замедлять или ускорять его темпы и определять негативные последствия в будущем. Рассмотрение основных нормативных актов в сфере городских автомобильных пассажирских перевозок на территории Городского округа г. Уфа РБ приводит к выводу о том, что на современном этапе определены ключевые позиции организации процесса перевозки. Однако очевидная социальная значимость пассажирского транспорта делает его довольно уязвимым и порождает трансформирующиеся потребности государственного регулирования этого сектора услуг. С целью определения механизмов управления сферой пассажирских перевозок Министерством экономического развития и Министерством архитектуры, строительства и транспорта Республики Башкортостан, администрациями муниципальных районов и городских округов в настоящее время ведется работа по подготовке проекта республиканской целевой программы «Развитие пригородного и городского транспорта, предусматривающее межвидовую увязку различных видов транспорта и повышения качества предоставляемых услуг на 2011-2015 годы».

Следует отметить, что при очевидной необходимости государственного контроля деятельности субъектов транспортного рынка, этому вопросу в законодательстве уделяется недостаточно внимания. Осуществление данной функции в сфере пассажирских автоперевозок видится, прежде всего, в получении данных об объемах пассажиропотоков на маршрутах. Эта информация способна дать четкую картину и об уровне доходов того или иного перевозчика, и о соответствии движения автобуса утвержденному расписанию, и о выполнении городского заказа по объему перевозок (если речь идет о государственном или муниципальном предприятии), и о целесообразности существования маршрута и другие немаловажные данные. Контроль за уровнем объема выполненных перевозок ведет, как правило, сам перевозчик, а это зачастую приводит к искажению отчетных данных. В настоящее время практически полностью отсутствует отчетность о доходах частных автоперевозчиков, поскольку система билетного контроля не действует. Это затрудняет и расчет пассажиропотоков, и определение налоговой ставки. Специалисты и ученые-экономисты уже давно говорят о необходимости централизованного диспетчерского регулирования движения на городских маршрутах, использования электронных систем контроля, введения автоматизированных систем учета оплаты проезда, в том числе и для льготной категории пассажиров. Это позволит определить общие размеры компенсации каждому оператору и поставить в равное положение муниципальных и частных агентов транспортного рынка. В законодательстве федерального и местного уровней до сих пор не прописаны технологии контроля деятельности городских пассажирских перевозчиков всех форм собственности.

Много проблемных моментов с точки зрения контроля и координации работы автопредприятий остается в сфере таксомоторных перевозок. С принятием Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан 18 сентября 2008 Закона "Об осуществлении и организации пассажирских перевозок маршрутными и легковыми такси в Республике Башкортостан" были закреплены два основных нововведения для перевозчиков и служб заказа такси. Во-первых, обеспечение перевозок с применением электронного таксометра, во-вторых, использование автомобилей, соответствующих по выбросам вредных веществ экологическому классу 3. Использование таксометров - это реальный шаг на пути к цивилизованному рынку,

способный учитывать интересы потребителей услуг и позволяющий контролировать важные моменты деятельности служб такси. Выдача кассового чека, безусловно, удобна для пассажиров, это возможность в случае необходимости защитить свои права, например, предъявить претензию по некачественному обслуживанию. Но работники таксомоторных парков считают, что новые правила не оставляют им выбора в способе отчетности. Кроме того, установление и обслуживание электронных счетчиков приведет к дополнительным затратам, а, следовательно, может повлиять на значительное повышение тарифов на таксомоторные перевозки. Как правило, всякий закон, прописывающий формы контроля деятельности субъектов рынка, вызывает отрицательные реакции тех, кто должен выполнять его предписания. Однако, именно нормативно-правовые акты, указывающие конкретные, а не абстрактные методы организации контроля в сфере деятельности субъектов предпринимательства способны привести к ощутимым результатам действия законодательства. Совсем другой вопрос насколько компетентно и взаимосвязано разработаны законопроекты.

По словам специалистов, российская сфера услуг до сих пор характеризуется как «зарождающаяся». Тем же свойством можно обозначить и сферу услуг городских автомобильных пассажирских перевозок. Рост городов, усложнение транспортных связей, увеличение подвижного состава, усиление значения экологического влияния транспорта, возрастающие потребности населения в качественных перевозках требуют взвешенного системного воздействия государственных органов на развитие сферы пассажирских перевозок. Этот процесс должен осуществляться в соответствии с комплексной нормативно-правовой базой, способной обеспечить единообразное формирование законодательства о городском пассажирском автомобильном транспорте.

Список литературы:

1. Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 № 848) // СЗ РФ. 2001. № 51.
2. *Аболонин С.М.* Ценообразование – современные подходы: ценовые факторы в деятельности автотранспортных предприятий. М.: Транспорт, 2001.
3. *Бычков В.П.* Экономика автотранспортного предприятия. М.: ИНФРА-М, 2008.
4. *Максютов В.С., Кобелев О.И.* Транспортные услуги и тенденции их развития. Уфа, Уфимский государственный институт сервиса, Уфимский автотранспортный колледж, 2005.
5. *Якунин В.И.* Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006.