**ВВЕДЕНИЕ**

В условиях, когда 75% населения России, в том числе Сибири и Дальнего Востока, проживает в городских районах и районах поселкового типа, а обеспеченность личными автомобилями составляет около 27 автомобилей на 100 жителей (по сравнению с более 40 в Западной Европе), особо важное значение приобретают услуги городского пассажирского транспорта. Следовательно, жизнедеятельность в городах РФ в большей, степени зависит от работы служб общественного транспорта, нежели в любой другой стране с сопоставимым уровнем национального дохода. При этом, в силу специфики российских условий, городским и пригородным транспортом перевозится около 64% пассажиров от общего объема перевозок, осуществляемых всеми видами пассажирского транспорта вместе взятыми. По сравнению с этим, доля услуг общественного городского транспорта в той же Западной Европе, составляет примерно 20%, а в США - 3%. Если общественный транспорт работает плохо, это немедленно сказывается на функционировании российских городов, поселков, заводов, учреждений, школ, магазинов или семей.

Таким образом, в российских условиях среди многочисленных проблем, связанных с гармоничным развитием современных городов и поселков, одно из важнейших мест занимают проблемы функционирования городского общественного пассажирского транспорта. Не случайно во многих моделях, оценивающих уровень жизни, на первом месте часто стоит фактор транспортного обслуживания.

Недостаточная развитость рынка транспортных услуг, особенно в крупных городах, может привести к территориальной социальной несправедливости жителей периферийных и спальных микрорайонов, которая представляет собой явление недополучения людьми элементарных жизненно важных услуг, приводящее к существенному снижению качества жизни. К элементарным жизненно важным пассажирским транспортным услугам относятся: транспортная доступность места работы, возможность посещать больницы, школы, учреждения.

Данный дипломный проект состоит из 3 разделов. В первом разделе рассматриваются основные теоретические аспекты рассматриваемой проблемы. Рассмотрена нормативно правовая база, и рычаги государственного регулирования транспортной сферы страны. Вторая глава дипломного проекта содержит подробный анализ рынка транспортных услуг, рынка пассажирских перевозок. На основе приведенного во второй главе анализа, сделан глубокий вывод о том, что современная транспортная структура города Иркутска нуждается в совершенствовании. Недостаточная развитость рынка транспортных услуг города тормозит развитие этой сферы, а так же не обеспечивает в полной мере местное население транспортом. В третьей главе представлен проект совершенствования городской транспортной системы г. Иркутска. Предлагаемый проект поспособствует не только развитию городского пассажирского транспорта, но и выведет рынок транспортных услуг на боле современный уровень, обеспечивая местное население высоким уровнем обслуживания.

**ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ В РОССИИ**

**1.1 Управление имуществом через муниципальные предприятия и учреждения**

Проводимые в Российской Федерации реформы затронули все сферы жизни общества, прежде всего экономическую и политическую. В самом общем виде цель реформ может быть сформулирована как создание максимально благоприятных условий для жизни и деятельности граждан России. В этих условиях перед органами местного самоуправления стоит задача формирования и реализации обоснованной финансовой и экономической политики. В отношении управления имуществом, переданным муниципальным предприятиям, учреждениям, коммерческим и некоммерческим организациям, основными целями деятельности органов местного самоуправления можно назвать следующее:

- увеличение доходов бюджета муниципалитета на основе эффективного управления муниципальной собственностью;

- вовлечение максимального количества объектов муниципальной собственности в процесс совершенствования управления;

- использование муниципальных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;

- повышение конкурентоспособности муниципальных унитарных предприятий (МУПы) и хозяйственных обществ, в которых муниципалитет является участником (акционером).

Для реализации указанных целей необходимо выполнить следующие задачи:

- проведение полной инвентаризации объектов муниципальной собственности, разработка и реализация системы учета этих объектов;

- мониторинг финансово-хозяйственной деятельности МУПов;

- оптимизация объема и структуры муниципального имущества;

- анализ эффективности, сохранности и использования бюджетными учреждениями имущества;

- повышение эффективности управления муниципальным имуществом с использованием всех современных методов;

- разграничение компетенции между органами местного самоуправления в сфере управления имуществом и детальная правовая регламентация процессов управления путем принятия нормативных и распорядительных актов органов местного самоуправления в рамках их компетенции;

- классификация объектов муниципальной собственности по признакам, определяющим специфику управления.

Разграничение компетенции между органами местного самоуправления в сфере управления имуществом

В соответствии с нормами Федерального закона № 131-ФЗ от 06 октября 2005 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее − ФЗ № 131) каждое муниципальное образование, принимая Устав, должно определить как структуру органов местного самоуправления, так и их компетенцию, в том числе и в сфере управления муниципальным имуществом. Однако Устав муниципального образования не может урегулировать все нюансы правового регулирования в данной сфере, в связи с чем практически в каждом муниципальном образовании принимается достаточно большое количество муниципальных правовых актов, которые регулируют те или иные вопросы. Практически в каждом муниципальном образовании на сегодня приняты и действуют Положения о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом, которыми не только уточняется компетенция органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, но и определяется система управления имуществом в данном конкретном муниципалитете.

Как правило, представительные органы местного самоуправления наделяются следующими полномочиями в сфере управления муниципальным имуществом:

- установление порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;

- утверждение прогнозного плана приватизации объектов муниципальной собственности;

- принятие решений о передаче муниципального имущества в государственную собственность Российской Федерации и (или) субъектов РФ, в муниципальную собственность иных муниципальных образований;

- установление тарифов на товары и услуги муниципальных предприятий;

- принятие решений о создании межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций.

Контрольные органы муниципальных образований наделяются полномочиями по контролю за эффективностью использования, сохранностью и распоряжением муниципальным имуществом.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления наделяются следующими полномочиями:

- принимают решения о принятии в муниципальную собственность объектов, переданных из государственной собственности Российской Федерации и собственности субъекта РФ, муниципальной собственности;

- решают вопросы создания, приобретения, использования объектов муниципальной собственности;

- участвуют в создании хозяйственных обществ;

- заключают договоры и соглашения с органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями по вопросам, связанным с муниципальным имуществом;

- ведут реестр объектов муниципальной собственности;

- передают муниципальное имущество муниципальным предприятиям и учреждениям в соответствии с законодательством;

- выступают арендодателем муниципального имущества;

- создают, реорганизуют и ликвидируют в установленном порядке муниципальные предприятия и учреждения;

- вносят муниципальное имущество в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ;

- осуществляют контроль за использованием по назначению и сохранностью муниципального имущества;

- выполняют функции продавца при приватизации объектов муниципальной собственности;

- обеспечивают осуществление регистрации права муниципальной собственности, перехода права собственности при приеме и отчуждении недвижимого имущества;

- осуществляют работу по закреплению в муниципальной собственности бесхозяйного имущества;

- выступают учредителями муниципальных предприятий и учреждений;

- согласовывают решения о передаче муниципального имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений, в аренду и субаренду;

- организуют проведение инвентаризации, надлежащего учета, паспортизации объектов недвижимости и регистрации права муниципальной собственности;

- осуществляют другие полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Управление имуществом, переданным муниципальным унитарным предприятиям

В соответствии с положениями статьи 51 ФЗ № 131: «Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом МО.

Органы местного самоуправления от имени муниципальных образований субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом».

ГК РФ определил, что унитарным предприятием «признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия». При этом имущество МУП находится в муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Собственник имущества предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) предприятия вызвана учредителем или другими лицами, которые имеют право давать обязательные для этого предприятия указания либо иным образом имеют возможность определять его действия, − на таких лиц в случае недостаточности имущества предприятия судом может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Органы местного самоуправления в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решают вопросы создания МУПов, определения предмета и целей их деятельности, их реорганизации и ликвидации, назначают директоров (руководителей) предприятий, осуществляют контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятиям имущества и имеют право на получение части прибыли от использования этого имущества.

МУП, созданное на праве хозяйственного ведения, не вправе продавать принадлежащее ему недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия органов местного самоуправления. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами.

В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, на базе муниципального имущества может быть создано унитарное предприятие на праве оперативного управления (казенное предприятие).

Муниципальное казенное предприятие в отношении закрепленного за ними имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им. Органы местного самоуправления как представитель собственника имущества, закрепленного за казенным предприятием или учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Муниципальное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. Муниципальное казенное предприятие самостоятельно реализует производимую им продукцию, если иное не установлено законом или иными правовыми актами. Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется органами местного самоуправления.

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении, а также имущество, приобретенное МУПом или муниципальным учреждением по договору или иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения в порядке, установленном ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

При переходе права собственности на муниципальное предприятие как имущественный комплекс к другому собственнику муниципального имущества такое предприятие сохраняет право хозяйственного ведения или право оперативного управления на принадлежащее ему имущество.

В целях эффективного управления МУПами в муниципальных образованиях должна быть сформирована система мониторинга финансово-хозяйственной деятельности. Подобный мониторинг может быть организован посредством регулярной отчетности предприятий перед своим учредителем. Данная задача решается в муниципальных образованиях принятием нормативных актов, устанавливающих порядок и формы отчетности предприятий, содержащих целый ряд показателей, которые позволяют достоверно анализировать состояние предприятий, их фондовооруженность, состояние структуры баланса предприятия, коэффициент текущей ликвидности предприятия и многие другие. Органы местного самоуправления должны проводить финансовый анализ состояния МУПа либо самостоятельно, либо привлекая независимых экспертов.

**1.2 Основные характеристики современных российских муниципальных учреждений и предприятий**

К числу наиболее характерных для современных муниципальных предприятий проблем, препятствующих их эффективному функционированию в условиях сложившихся рыночных отношений, следует отнести:

1. Неэффективность системы управления предприятием, обусловленную следующими факторами:

- отсутствием стратегии в деятельности предприятия и ориентацией на краткосрочные результаты в ущерб среднесрочным и долгосрочным;

- отсутствием эффективной маркетинговой системы;

- низким уровнем квалификации менеджеров и персонала, отсутствием трудовой мотивации работников, падением престижа рабочих и инженерно-технических профессий;

- неэффективностью финансового менеджмента и управления издержками производства;

- недостаток оборотных средств, необходимых для бесперебойной работы предприятия.

2. Низкий уровень ответственности руководителей предприятий перед учредителями за последствия принимаемых решений, сохранность и эффективное использование имущества предприятия, а также финансово-хозяйственные результаты деятельности предприятия.

3. Практика перекрестного субсидирования и деформированная структура издержек производства вследствие дифференциации (по потребителям) цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, оказывающих существенное влияние на конкурентоспособность продукции предприятий.

4. Отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом состоянии предприятия для потенциальных инвесторов и кредиторов.

Для устранения отмеченных негативных тенденций необходимо сконцентрировать внимание на обеспечении эффективного развития предприятий как основного структурного образующего элемента экономической системы России. Изменение среды функционирования предприятий должно быть дополнено стимулированием внутренних преобразований на предприятиях. Поэтапный процесс перехода предприятий на общепринятые в рыночной экономике принципы функционирования составляет содержание реформирования предприятий.

Под реформированием унитарных предприятий понимается изменение принципов функционирования, способствующее улучшению управления, повышению эффективности производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции, производительности труда, снижению издержек производства, улучшению финансово-экономических результатов деятельности, а также меры государственной поддержки указанных изменений.

Целью реформирования предприятий является улучшение управления на предприятиях, ориентация их деятельности на повышение эффективности производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции, повышение производительности труда, снижение издержек производства, улучшение финансово-экономических результатов деятельности.

Реформирование должно проводиться предприятиями самостоятельно. Однако в условиях экономического спада и платежного кризиса лишь незначительное число предприятий способно реформироваться без сторонней поддержки. Органы исполнительной власти муниципальных образований, прямо не вмешиваясь во внутренние дела унитарных предприятий, должны создавать более благоприятные условия хозяйствования тем из них, которые активно реформируются.

По отношению к унитарным предприятиям органы местного самоуправления имеют возможность непосредственно осуществлять регулирующие воздействия. Они ограничиваются утверждением устава предприятия, назначением его руководителя и заключением с ним контракта, а также контролем за его деятельностью посредством анализа предоставляемой им периодической отчетности.

Основное направление повышения эффективности взаимоотношений органов местного самоуправления и руководителя унитарного предприятия заключается в совершенствовании контрактных отношений. Контракт с директором МУПа должен содержать условия, ставящие размер вознаграждения в зависимость от финансово-экономического положения предприятия и устанавливающие ответственность за принятие решений, наносящих ущерб предприятию, и т.д.

Исходя из факторов необходимости и возможности реформирования и вариантов его осуществления унитарные предприятия можно разделить на следующие группы:

1. унитарные предприятия, работающие прибыльно, не имеющие задолженности по заработной плате и просроченной задолженности кредиторам;
2. унитарные предприятия, для которых для выхода из кризисного состояния достаточно произвести корректировки в менеджменте;
3. унитарные предприятия, не способные самостоятельно выйти из кризиса, но представляющие интерес для экономически устойчивых структур;
4. унитарные предприятия, не способные самостоятельно выйти из кризиса при замене менеджмента, к которым отсутствует интерес экономически устойчивых структур, но которые производят ликвидную продукцию в объемах, недостаточных для поддержания самоокупаемости;
5. унитарные предприятия, не имеющие рыночных перспектив.

Регулярно проводимый мониторинг финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий и анализ результатов мониторинга позволяет муниципальным образованиям формировать муниципальную политику в этой сфере. Основным содержанием сформированной муниципальной политики по отношению к муниципальным предприятиям должна стать поддержка потенциально устойчивых и реформирование потенциально нерентабельных предприятий.

Основные цели реформирования унитарных предприятий достигаются путем разработки и производства товаров, пользующихся спросом, новых товаров; продажи излишнего имущества; сокращения численности и т.п.

Вышеизложенные меры можно реализовать либо в рамках гражданского законодательства, регулирующего деятельность предприятия без применения процедур банкротства, либо в рамках процедур, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве). Одним из направлений реформирования предприятий является их реструктуризация. Реструктуризация предприятия, или корпоративное реструктурирование, может быть определено как осуществление любых изменений в производственной и организационной структурах, структуре капитала, которые не являются частью повседневного делового цикла предприятия.

Процессы реструктурирования унитарного предприятия можно классифицировать по нескольким основаниям.

По функциям различают пять видов реструктуризации:

- правовая (юридическое закрепление и перераспределение прав собственности и контроля);

- финансовая (изменение структуры активов, обязательств, собственного капитала);

- организационная (изменение состава и перегруппировка организационных звеньев и связей);

- управленческая (изменение форм и методов управления организацией);

- операционная (изменения в производственно-технологическом процессе и операционном цикле).

По степени воздействия на развитие предприятия:

- структурное реструктурирование (долгосрочное);

- финансовое реструктурирование (краткосрочное).

Структурное реструктурирование предполагает изменения в структуре производства, в производственной программе, в организационной структуре, концентрацию на основном бизнесе.

Финансовое реструктурирование нацелено в первую очередь на улучшение за короткие сроки результатов деятельности предприятия и его ликвидности.

По способам проведения реструктурирования предприятия можно выделить несколько четко различающихся, но взаимосвязанных направлений реструктурирования:

- изменение масштаба предприятия: расширение (слияние, присоединение, приобретение и аренда имущества) и сокращение (выделение, разделение, продажа имущества и т.п.);

- влияние на собственность и корпоративный контроль: изменение организационно-правовой формы (преобразование, банкротство, ликвидация), реструктуризация уставного капитала (эмиссия, продажа, выкуп, конвертация акций), реструктуризация кредиторской задолженности (погашение, списание, отсрочка, рассрочка, продажа, конвертация, обмен);

- изменение внутренней структуры функционирования предприятия;

- реструктуризация организационной структуры (перераспределение полномочий, изменение перечня функций и задач управленческих служб и т.п.), реструктуризация производственной структуры (модернизация производства, создание центров финансовой ответственности, четкое выделение основных и вспомогательных подразделений и т.п.).

В каждом муниципальном образовании органы местного самоуправления самостоятельно формируют муниципальную политику по отношению муниципальных предприятий, самостоятельно определяют механизмы этой политики. Где-то прикладывают титанические усилия для максимального сохранения МУПов, где-то, наоборот, полагают, что данная организационно-правовая форма изжила себя и всячески сокращают количество унитарных предприятий. Дать исчерпывающие и однозначные рецепты в данной сфере вряд ли возможно. Однако в завершение следует сказать, что эффективность использования имущества, переданного в управление МУПам находится в прямой взаимосвязи с эффективностью решения вопросов местного значения. А то, насколько эффективно, полно и своевременно органы местного самоуправления решают возложенные на них законом вопросы местного значения, является основным показателем эффективности работы этих органов.

В соответствии с действующим законодательством учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

Права учреждения на закрепленное за ним имущество определяются в соответствии со ст. 296 ГК РФ. Учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им. Собственник имущества, закрепленного за учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

При этом собственник имущества учреждения может распорядиться по своему усмотрению только изъятым излишним, неиспользуемым либо используемым не по назначению имуществом. Собственник, передав учреждению имущество на праве оперативного управления, не вправе распоряжаться таким имуществом независимо от наличия или отсутствия согласия учреждения.

Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества. В связи с этим ответственность собственника имущества учреждения является особым видом субсидиарной ответственности, на который общие нормы о субсидиарной ответственности, установленные статьей 399 ГК РФ, распространяются с особенностями, установленными статьей 120 ГК РФ.

Особенность такой ответственности состоит в том, что собственник имущества учреждения не может быть привлечен к ответственности без предъявления в суд искового требования к основному должнику. При этом соответствующий долг учреждения взыскивается судом с муниципального образования, а не с органов, выступающих от имени публично-правового образования.

В соответствии с законом муниципальное учреждение обладает специальной (целевой) правоспособностью. Учреждения вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, для которых они созданы, и соответствующую этим целям. В связи с этим необходимо иметь в виду, что сделки, выходящие за пределы специальной правоспособности учреждения, закрепленной законом или иным правовым актом, ничтожны. В случае если специальная правоспособность учреждения установлена не законом или иным правовым актом (например, ненормативным правовым актом органа местного самоуправления), сделки, выходящие за пределы специальной правоспособности учреждения, могут быть признаны недействительными.

Согласно ГК РФ доходы, полученные учреждением от приносящей доходы деятельности, предусмотренной его учредительными документами, а также приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Кодекс, не регламентируя содержание права самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, определяет, что учреждение не может обладать данным имуществом на праве собственности. Проверки использования бюджетными учреждениями переданного в оперативное управление имущества осуществляются на основании федерального, регионального законодательства с использованием общих подходов к аудиту.

Затраты, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией муниципальных учреждений (услуги нотариуса, государственные пошлины, изготовление печатей и штампов, открытие счета, погашение кредиторской задолженности, заработная плата ликвидационной комиссии, рыночная оценка имущества, услуги аудитора, услуги, связанные с обработкой и сдачей в архив соответствующих документов муниципального учреждения); регистрацией права муниципальной собственности и оперативного управления (оформление адресной справки, изготовление и внесение изменений в техническую документацию (технический паспорт и справку с кадастровым номером), государственные пошлины, контрольная съемка, межевание, определение границ и присвоение кадастрового номера земельному участку); списанием основных средств (услуги независимого оценщика), являются расходными обязательствами муниципального образования.

В конце 2008 года Государственная Дума РФ приступила к реформированию такой организационно-правовой формы, как учреждения путем принятия специального Федерального закона «Об автономных бюджетных учреждениях» и необходимых поправок в федеральное законодательство. Предлагается внести изменения в ГК РФ и ФЗ "О некоммерческих организациях", предусматривающие дифференциацию ныне единой организационно-правовой формы юридического лица − учреждения − на два типа: общий (частные и бюджетные учреждения) и автономные учреждения. Одновременно устанавливаются основы правового регулирования статуса таких учреждений, дальнейшее развитие которых применительно ко второму типу реализовано в проекте Федерального закона "Об автономных учреждениях".

Изменения в Бюджетный кодекс РФ направлены на исключение из доходов бюджетов средств, поступающих в пользу автономных учреждений. Изменения в Налоговый кодекс РФ распространяют ныне действующие налоговые льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль для бюджетных учреждений также и на автономные учреждения. Изменения в Закон РФ "Об образовании", Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Закон РФ "О культуре" координируют содержащиеся в этих нормативных актах положения об организационной структуре соответствующих учреждений со структурой, предлагаемой в проекте Федерального закона "Об автономных учреждениях". Изменения в Федеральный закон "Об исполнительном производстве" предусматривают недопустимость обращения взыскания на имущество, если такой режим этого имущества установлен законом. Таким образом, подготовлены необходимые изменения в законодательстве, позволяющие в полной мере реализовать положения Федерального закона "Об автономных учреждениях" в случае принятия соответствующего законопроекта.

При использовании муниципального имущества для совместного решения вопросов местного значения в целях межмуниципального сотрудничества в настоящее время существует ряд нерешенных проблем. В соответствии с ФЗ № 131 в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения органами местного самоуправления могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Акционерным обществом в соответствии с действующим законодательством признается коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу. Акционеры не отвечают по обязательствам общества и несут риск убытков, связанных с его деятельностью, в пределах стоимости принадлежащих им акций. По решению органа местного самоуправления муниципальное имущество, а также имущественные права могут быть внесены в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. При этом доля акций открытого акционерного общества, находящихся в собственности муниципального образования и приобретаемых муниципальным образованием, в общем количестве обыкновенных акций этого акционерного общества не может составлять менее чем 25 процентов плюс одна акция, если иное не установлено Президентом РФ в отношении стратегических акционерных обществ.

Акционерные общества, учредителями которых выступают в случаях, установленных федеральными законами, Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий), могут быть в соответствии с нормами Федерального закона «Об акционерных обществах» только открытыми. Обществом с ограниченной ответственностью законом признается учрежденное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов.

Государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об обществах с ограниченной ответственностью» не вправе выступать участниками обществ, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, федеральный законодатель прямо запрещает муниципальным образованиям выступать учредителями закрытых акционерных обществ, а также ограничивает их право выступать участниками обществ с ограниченной ответственностью. В соответствии с нормами действующего законодательства муниципальные образования могут выступить участниками обществ с ограниченной ответственностью, созданных в целях межмуниципального сотрудничества. Кроме того, имеется еще одно ограничение для использования муниципального имущества при создании межмуниципальных хозяйственных обществ. В соответствии с законодательством о приватизации государственного и муниципального имущества государственное и муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе (за плату либо посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество). В целом в России отмечен рост соотношения количества прибыльных муниципальных унитарных предприятий к их общему числу. Если за 2007 год насчитывалось 12 прибыльных (38,7%), за 2008 год-14 (53,2%), по результатам 2009 года 15 прибыльных (65,2%), то за 9 месяцев 2008 года 19 предприятий прибыльных, а это 90,5% (рис. 1.1).

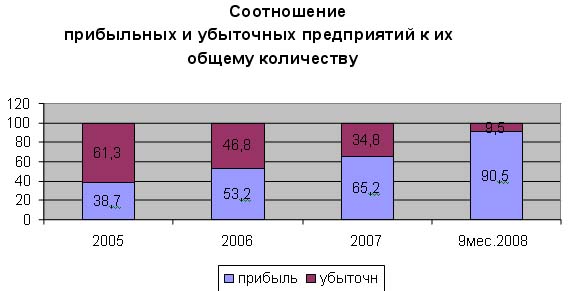


Рис. 1.1. Соотношение прибыльных и убыточных унитарных предприятий к их общему количеству, %

Политика в области контроля осуществления финансово-хозяйственной деятельности муниципальных унитарных предприятий способствует увеличению чистой прибыли предприятий, подлежащей распределению и перечислению в бюджет города. Если в 2007 году прибыль составила 108,3 млн. руб., в 2008 г.- 431,0 млн.руб., то за 2009 год – 542,3 млн.руб. В 2008-2011 годах также прогнозируется рост прибыли и, как следствие, увеличение отчислений в бюджет города. В перспективе планируется оптимизировать количество муниципальных унитарных предприятий, необходимых для выполнения работ и оказания услуг по решению вопросов местного значения. С целью перераспределения муниципальных активов и определения концепции управления муниципальной собственностью на долгосрочную перспективу, осуществляется разработка программы по развитию муниципальных активов «Организация управления муниципальными активами для решения вопросов местного значения», задачей которой будет определение структуры муниципальных активов, подходы к определению контрольных параметров эффективности деятельности унитарных предприятий, бюджетных учреждений и обществ, в которых муниципалитет имеет участие в капитале.

**1.3 Государственное регулирование транспортных унитарных предприятий**

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления рассмотрел проект федерального закона № 423427-4 "Об общих принципах организации транспортного обслуживания в Российской Федерации" (далее - законопроект), внесенный Правительством Российской Федерации, и отмечает следующее. Нормами законопроекта предусматривается регулирование отношений, связанных с организацией транспортного обслуживания населения в части организации перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом на маршрутах регулярного сообщения, пролегающих в границах территории Российской Федерации.

Положения части 1 статьи 4 законопроекта предусматривают, что организация транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения включает обеспечение доступности услуг пассажирского транспорта для населения, организацию маршрутов регулярного сообщения, организацию регулярных перевозок, контроль за соблюдением установленных условий выполнения регулярных перевозок.

Принятие законопроекта позволит обеспечить формирование правовых основ единого рынка услуг пассажирского транспорта, развитие конкуренции между перевозчиками в связи с проведением конкурса на право заключения договоров об организации регулярных перевозок, уточнить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения, что должно повысить качество и эффективность регулярных перевозок.

Согласно части 1 статьи 5 законопроекта органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления организуют посредством размещения государственных, муниципальных заказов регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые только уполномоченными на то государственными органами. Таким образом, в целях устранения указанных противоречий необходимо внести соответствующие изменения в положения части 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Нормы части 2 статьи 4 законопроекта предусматривают, что организация транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах осуществляется органами местного самоуправления муниципальных образований (на муниципальных маршрутах в городах федерального значения - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации), в границах территории которых пролегают соответствующие маршруты.

В положениях частей 3 и 10 статьи 7 законопроекта к полномочиям органов местного самоуправления предлагается отнести открытие, изменение маршрута регулярного сообщения в соответствии с их компетенцией, установленной статьей 4 законопроекта, в порядке, предусмотренном правилами организации пассажирских перевозок на автомобильном и городском наземном электрическом пассажирском транспорте, утверждаемыми Правительством Российской Федерации с учетом положений законопроекта, а также ведение реестров муниципальных маршрутов.

Вместе с тем необходимо учитывать, что положения статьей 14-15 Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2005 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон) относят к вопросам местного значения поселений создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, а к вопросам местного значения муниципальных районов - создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

В связи с этим в положениях законопроекта необходимо разграничить полномочия по организации транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов в соответствии с указанными вопросами местного значения.

Кроме того, в нормах части 1 статьи 6 законопроекта необходимо разграничить полномочия между уровнями публичной власти по предоставлению преимуществ по провозной плате, в том числе права бесплатного проезда.

Положения части 4 статьи 7 законопроекта предусматривают, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления вправе отказать в открытии, изменении маршрута регулярного сообщения, в частности, в случае недостаточности средств бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального образования для предоставления перевозчикам субсидий, предусмотренных статьей 6 законопроекта. Вместе с тем в законопроекте не определены критерии определения недостаточности средств бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального образования для предоставления перевозчикам субсидий.

В соответствии с положениями части 2 статьи 8 законопроекта орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, по территории которого пролегает открываемый межсубъектный маршрут, согласовывает с органами местного самоуправления перечень включаемых в состав межсубъектного маршрута остановочных пунктов, размещенных на территории соответствующих муниципальных образований.

Вместе с тем в данной норме законопроекта не указывается с органами местного самоуправления каких видов муниципальных образований (поселений или муниципальных районов) должно осуществляться согласование указанных вопросов. Согласно части 2 статьи 14 органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации заключают с владельцами автовокзалов (автостанций), расположенных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, договоры об обеспечении регулярных перевозок. Однако, в указанной норме законопроекта необходимо предусмотреть аналогичные полномочия органов местного самоуправления по заключению с владельцами автовокзалов (автостанций) договоров об обеспечении регулярных перевозок на муниципальных маршрутах.

С учетом изложенного Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления считает возможным поддержать рассматриваемый законопроект при условии учета указанных замечаний и предложений.

Подводя итог всему вышеизложенному можно сделать следующие выводы:

1. органы местного самоуправления до внесения существенных изменений в действующее законодательство могут внести свой вклад в уставной капитал межмуниципального хозяйственного общества, только денежными средствами;
2. количество муниципальных образований, выступающих учредителями общества, может быть не менее 2 и не более 50;
3. общество может быть создано только путем учреждения его представительными органами местного самоуправления (реорганизация существующих МУПов в межмуниципальные хозяйственные общества невозможна);
4. на муниципальные образования может быть возложена субсидиарная ответственность по обязательствам общества, если будет доказано, что несостоятельность общества возникла по вине учредителя (учредителей);

Для предоставления услуг в отраслях социальной сферы органы местного самоуправления могут воспользоваться только организационно-правовой формой автономных некоммерческих организаций, так как организационно-правовая форма фонда не может использоваться в данных целях и соучредительство муниципалитетами учреждений как форма межмуниципального взаимодействия также невозможно (совместное учредительство допускается только в отношении негосударственных образовательных учреждений).

Российское законодательство не в полной мере предусматривает регулирование отношений в организационно-правовой форме автономных некоммерческих организаций, что создает для муниципалитетов дополнительные проблемы при предоставлении услуг в данной сфере. Возможно, изменение организационно-правовой формы муниципальных организаций в ходе реформ бюджетного сектора и реформы ЖКХ (приватизация и акционирование) упростит задачу и расширит возможности сотрудничества муниципальных образований при осуществлении совместной хозяйственной деятельности.

**ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

# 2.1 Анализ российского рынка пассажирских маршрутных внутригородских перевозок

Доля расходов на транспорт в общих потребительских расходах работающей части населения составляет от 5 до 7%. Недовольство ростом транспортных тарифов высказали 77% опрошенных Левада-центром. Т.е. недовольство тарифами находится на третьем месте сразу после товаров первой необходимости и услуг ЖКХ.

На рис.2.1 показана структура городского транспорта. Видно, что наиболее распространенным в нашей стране является автобусный транспорт.

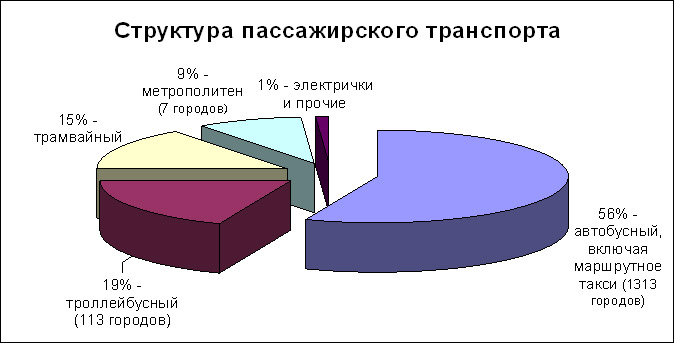


Рис 2.1. Структура пассажирского транспорта в РФ, %

При проведении анализа рынка необходимо так же учитывать транспортную специфику. Большинство российских городов спланировано по радиально-кольцевому принципу, маршруты, как правило, не параллельны и не имеют совпадающих участков, то есть пассажир может добраться до нужного места по единственному маршруту. И вопрос конкуренции сводится к вопросу, имеет ли пассажир возможность выбора других перевозчиков на данном конкретном маршруте. А, учитывая, что в последнее время в большинстве городов введено конкурсное распределение перевозчиков по маршрутам, когда каждый маршрут закреплен за конкретным победителем конкурса, пассажир не имеет возможности выбрать других перевозчиков, так как они работают на других радиальных маршрутах. То есть городской рынок оказывается разделенным по территориальному принципу на ряд локальных монопольных рынков-маршрутов.

Таким образом, специфика транспортной инфраструктуры, заключающаяся в том, что конкуренция реально происходит на конкретных маршрутах или параллельных участках нескольких маршрутов, диктует первый вывод, что географическими границами рынка городских пассажирских перевозок является - маршрут, который представляет локальный рынок.

На карту города наносятся маршруты, причем каждый перевозчик или группа аффилированных лиц имеет свой цвет. Рассчитываются показатели концентрации и Герфиндаля-Гиршмана на каждом маршруте или совпадающих участках маршрута. Затем эти показатели усредняются по формуле средневзвешенной величины, когда коэффициент весомости того или иного маршрута или участка маршрута определяется его долей в суммарном пассажиропотоке города.

Понятно, что в крупных городах графический метод не применим из-за большой трудоемкости. Поэтому одновременно с графическим был разработан опросный метод.

Пассажирам и перевозчикам предлагалось ответить на ряд вопросов соответствующих анкет: анкеты пассажира и анкеты перевозчика.

Эти анкеты были размещены на сайте ФАС России и территориальных антимонопольных органов, были распространены в местной прессе, среди общественных организаций, в том числе по защите потребителей и поддержке малых предприятий, разосланы объединениям и ассоциациям перевозчиков.

По результатам опроса делался вывод о характере рынка. На рис. 2.2 и 2.3 показаны предпочтения российских пассажиров. Рис. 2.2 показывает, что наиболее распространенным видом общественного транспорта являются маршрутные такси.



Рис. 2.2. Наиболее популярные виды транспорта, %

Троллейбус, хоть и отличается не очень хорошей комфортабельностью, так же занимает лидирующие позиции и популярен среди пассажиров России.

На рис.2.3 показано как распределяются предпочтения пассажиров относительно размеров транспортного средства. Как известно, чем меньше габариты транспортного средства, тем оно маневреннее, а значит, на нем можно быстрее добраться до пункта назначения. Однако малогабаритный транспорт уступает большим автобусам по показателям безопасности. Тем не менее, малогабаритный транспорт хоть не на много, но более популярен среди российских пассажиров.



Рис. 2.3. Предпочтения пассажиров, %

В целом среди опрошенных лидером потребительских предпочтений оказались микроавтобусы - половина опрошенных назвали маршрутное такси наиболее популярным и наиболее часто используемым видом общественного транспорта. Люди пожилого возраста чаще предпочитают крупногабаритный традиционный общественный транспорт. Однако, несмотря на сформировавшиеся потребительские предпочтения у различных категорий пассажиров, 60% опрошенных пассажиров могут заменить свой постоянный вид транспорта на другой (например, поменять маршрутное такси на автобус, трамвай, троллейбус), первый подошедший к остановке. Это позволяет сформулировать второй вывод о том, что услуги различных видов городского транспорта можно считать взаимозаменяемыми услугами и включить их в товарные границы рынка.

При определении состава продавцов услуги выяснилось, что помимо государственных и муниципальных унитарных предприятий (ГУПов и МУПов), акционерных обществ, частных предприятий и индивидуальных предпринимателей, на постоянных городских маршрутах действует «теневой» сектор перевозчиков, не являющихся самостоятельными игроками на рынке перевозок.



Рис 2.4. Состав продавцов ранка пассажирских перевозок

Рис. 2.4 показывает, что на рынке пассажирских перевозок присутствует теневой рынок. Чаще всего теневой сектор возникает в результате передела и монополизации городскими администрациями рынка городских пассажирских перевозок. Выброшенные с рынка малые предприятия и индивидуальные предприниматели вынуждены «крышеваться» у официальных владельцев маршрутов.

Существует несколько схем «крышевания».

1. Когда владелец маршрута заключает с владельцем автобусов договор о совместной деятельности и продает ему право работы на своем маршруте.

2. Когда владелец маршрута оформляет договор аренды автобуса у его владельца, а самого владельца оформляет как наемного водителя.

Понятно, что аренда автобусов - притворная сделка, фактические финансовые отношения заключаются в том, что водитель из выручки ежедневно платит «владельцу маршрута» за маршрутный лист. В результате образовался рынок маршрутов, каждый маршрут имеет свою цену. При этом рынок перевозок деформирован - правовые формы не отражают реальных отношений и выбираются с целью минимизации налогообложения. Из этого можно сделать третий вывод: ограничение доступа частных предприятий на рынок городских пассажирских перевозок и создание рынков маршрутов явилось главной причиной резкого увеличения стоимости перевозок.

Имеется ряд экономических и административных барьеров входа на рынок городских пассажирских перевозок. Экономические барьеры в целом не высоки и легко преодолимы. Транспортные средства, быстро окупаются, так как рынок является высокорентабельным. Наиболее распространенное транспортное средство - микроавтобус, окупается за год, что свидетельствует о закрытости рынка и монопольно высоких тарифах. Даже для электрического транспорта, требующего электрифицированную сеть дорог, барьер преодолим, что показал опыт приватизации, убыточного муниципального троллейбусного транспорта в г. Туле, который стал приносить прибыль в руках частного бизнеса. Лицензирование также не представляет существенного барьера, поскольку осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, которая не подчинена городским администрациям. Иначе обстоят дела с административными барьерами. Основной проблемой развития конкуренции на рынках городских пассажирских перевозок являются действия городских администраций.

Несколько лет назад самым распространенным нарушением антимонопольного законодательства было наделение МУПов и ГУПов правом формировать рынок городских пассажирских перевозок: утверждать маршрутную сеть, распределять маршруты между частными автотранспортными предприятиями.

Часто в качестве условия допуска на рынок городских перевозок администрациями вводилась плата, например в г. Омске или навязывался договор с требованием строительства дорог, например в г. Туле. Самым типичным аргументом местных властей при отказе перевозчикам в выходе на маршрут был тот, что «потребность в перевозках удовлетворяют действующие перевозчики» и «по расчетам не требуется большего количества транспортных средств».

А самым прямым объяснением, раскрывающим истинную причину отказов частным перевозчикам в допуске на рынок, является объяснения администраций, что конкуренция со стороны частных перевозчиков снизит доходы действующих перевозчиков, то есть ГУПов и МУПов. А поскольку ГУПы и МУП являются в основном планово-убыточными, то содержатся за счет соответствующих государственных и муниципальных бюджетов. Например, Салехардское автотранспортное предприятие на 70% содержится за счет муниципального бюджета и лишь на 30% окупает затраты. И если допустить на рынок городских пассажирских перевозок частные предприятия, то они заберут у МУПа часть пассажиров и его убытки возрастут, и придется увеличивать дотации из скудного муниципального бюджета, чтобы компенсировать эти дополнительные убытки.

Перечисленные административные барьеры можно отнести к категории труднопреодолимых, поскольку для их преодоления требовались длительные процедуры во всех судебных инстанциях и, в конце концов, суды признают необоснованными подобные отказы в доступе на рынок, поскольку в рыночных условиях не администрация, а потребительский спрос должен ответить на вопросы: удовлетворяется ли спрос, каким количеством перевозчиков и транспортных средств; какие маршруты и перевозчики наиболее востребованы; не слишком ли высок тариф на перевозки и т.д. Обоснованными суды признавали отказы, аргументированные плохим состоянием дорог. Например, типичная жалоба предпринимателя из Сызрани. Бывший водитель автобуса на муниципальном транспорте организовал свой бизнес, имея одну газель. За 4 года из простого предпринимателя вырос до владельца крупнейшего в г. Сызрани частного предприятия, обслуживающего более 20 автобусных коммерческих маршрутов. Новый мэр города, получивший пост с помощью фирмы «Криста», применил весь свой административный ресурс, чтобы убрать удачливого предпринимателя с рынка городских пассажирских перевозок, в пользу этой фирмы, а именно: организовал проверки прокуратуры, отдела борьбы с экономическими преступлениями, ГИБДД, налоговой службы, транспортной инспекции, но нарушений не было обнаружено. Тогда удачливому предпринимателю стали угрожать криминальные авторитеты города, но он написал заявления в МВД. Однако мэр города создал дорожную комиссию, которая вынесла заключение, что дороги, по которым ходят автобусы этого предпринимателя не соответствуют требованиям безопасности. Предпринимателю выдали предписание закрыть все свои маршруты, причем с абсурдной формулировкой «в целях улучшения обслуживания населения». Но, что еще более абсурдно, сохранили автобусные маршруты других перевозчиков, проходящие по тем же «непригодным» дорогам. Обоснованными суды признавали также доводы о недостаточной ширине проезжей части дорог и возможности пробок. Это спорный аргумент, поскольку зарубежный опыт решения проблем пробок говорит о прямо противоположном.

Общественному транспорту всегда оказывается приоритет в случае недостаточной ширины проезжей части дорог. Ограничивают количество грузового и личного транспорта, но не общественного. Часто общественному транспорту вообще выделяется персональная крайняя правая полоса дорог и даже центральная часть города. В Италии полоса для общественного транспорта отгорожена бордюрным камнем. В Лондоне и Стокгольме проблему пробок решали не прямыми административными ограничениями, а введением платы за проезд по центральной части городов. 3% ответивших на анкету пассажиров высказалось за выделение коммерческому транспорту отдельной полосы движения в целях повышения безопасности пассажирских перевозок, сокращения времени ожидания в пробках, сокращения потребления бензина и вредных выбросов в атмосферу, а в ответе на анкетный вопрос, какова причина нехватки транспортных средств лишь 22% пассажиров сослались на пробки на дорогах.

Особого внимания заслуживает административный барьер в виде тарифного регулирования стоимости проезда. Примерно треть городских администраций не регулируют тарифы или устанавливают верхний предельный тариф, что не мешает ценовой конкуренции, которая обеспечивала низкие тарифы без государственного вмешательства. Например, в г. Волгограде до 1 мая 2009 года осуществлялось дорегулирование указанной сферы предпринимательской деятельности, аналогично Великобританскому опыту дерегулирования 1986 года, который изучил и применял руководитель Волгоградского УФАС.

Благодаря активной позиции антимонопольного органа в Волгоградской области сформировалась маршрутная сеть, в результате предпринимательской инициативы перевозчиков, действия рыночных сил и свободных тарифов. Частные перевозчики установили тарифы на маршруты в зависимости от длины маршрута, времени суток, и от пассажироемкости маршрута.

Чем больше пассажироемкость маршрута, т.е. чем выгодней маршрут, тем тарифы ниже. Более того, установили разные тарифы на отдельных участках одного и того же маршрута, а именно, на совпадающих участках разных маршрутов, где конкуренция за перевозчика обострена установился тариф существенно ниже, чем тариф на остальной части маршрута. В результате гибкого реагирования на изменение пассажиропотоков путем открытия новых, закрытия существующих маршрутов, изменения расписаний стоимость проезда на длинных маршрутах г. Волгограда не увеличилась в условиях 30%-ного роста цен на бензин.

Однако 1 мая 2009 года администрация ввела тарифное регулирование. Результат был парадоксальный - стоимость городского проезда существенно увеличилась. Волгоградское УФАС досконально проанализировало тарифы всех 242 маршрутов г. Волгограда и выявило, что даже введенный минимальный вилочный тариф превышал действующие тарифы, сложившиеся в результате конкуренции на половине маршрутов. Аналогичные результаты дерегулирования были в Ульяновской и Тульской областях.

В Архангельске стоимость проезда на нерегулируемом частном транспорте на отдельных маршрутах ниже, чем на муниципальном транспорте. В г. Оренбурге администрация под угрозой устранения с маршрутов вынудила некоммерческое партнерство «Пассажирский альтернативный транспорт», поднять тариф до уровня муниципального транспорта, поскольку последний терял пассажиров в конкурентной тарифной борьбе с частными перевозчиками. Показателен пример в Таганроге, когда в результате конкурса право работы на одном и том же маршруте получили сразу два перевозчика: Автоколонна 1423 и ООО «Русский транзит». Причем «Русский транзит» провел исследование пассажиропотока и пришел к выводу о нерентабельности использования автобусов средней вместимости и поставил на маршрут микроавтобусы «Газель», которые позволяли опустить тариф с 7 до 5 рублей. То есть фактически стал конкурировать с автоколонной 1423 по стоимости проезда на данном маршруте. Пассажиры стали переходить на более комфортные и дешевые газели. Автоколонна подала в суд на конкурента, но, что интересно, не на монопольно низкую цену, потому что цена перевозок конкурентом таковой не являлась, а на нарушение установленного порядка ценообразования, т.е. 7-рублевого тарифа. Суд признал ООО «Русский транзит» нарушителем, и обязал его повысить тариф снова до 7 рублей, т.е. задушил конкуренцию с помощью закона о конкуренции.

Приведенные примеры наглядно демонстрируют преимущества рыночного ценообразования в условиях конкуренции по сравнению с государственным ценовым регулированием и позволяют сделать четвертый вывод о том, что введение государственного регулирования часто приводит к ограничению конкуренции, к коррупции и лоббированию интересов отдельных хозяйствующих субъектов и повышению тарифов.

Существенным административным барьером для крупных частных перевозчиков являются конкурсы на право работы на городских рынках пассажирских перевозок, которые в последнее время получили повсеместное распространение. Для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей конкурсы являются непреодолимым барьером, поскольку условием допуска к участию в конкурсах является достаточно большое число и, как правило, крупных транспортных средств.

При ответе на вопрос анкеты о целесообразности проведения конкурсов на обслуживание маршрутов большинство перевозчиков высказывало сомнения в добросовестности организаторов таких конкурсов и опасения быть вытесненными крупными и приближенными к органам власти перевозчиками. По мнению перевозчиков, их перераспределение на конкурсной основе уже приводило к серьезным конфликтам в предпринимательской среде, сокращению рабочих мест и забастовкам.

За последние несколько лет действительно прошли забастовки частных перевозчиков в Красноярске, Оренбурге, Воронеже, Хабаровске, Костроме, Омске и других городах. Жалуются в ФАС России союзы автоперевозчиков и предпринимателей Уфы, Санкт-Петербурга, Иваново, Новосибирска и др.

Например, в марте этого года в г. Омске на забастовку вышли 4000 водителей маршрутных такси оставшихся без работы в результате конкурса, т.е. две трети маршрутных такси, работавших в городе. Аналогичная забастовка произошла в конце прошлого года в г. Костроме. Решение о проведении конкурсов на право доступа на городской рынок пассажирских перевозок администрация приняла, по мнению Костромского УФАС, из-за того, что хотела переделить рынок городских перевозок в пользу муниципального транспортного предприятия, которое не расплатилось за 90 автобусов-мерседесов, закупленных для него администрацией.

С помощью Костромского УФАС предприниматели добились отмены конкурсов на право работать на городском рынке в Костроме и Костромской области. Губернатор области был вынужден включить представителя ассоциации перевозчиков в межведомственный совет. В разных областях конкуренция перевозчиков на городских пассажирских рынках развилась до разного уровня.

Большинство рынков являются высококонцентрированными, с недостаточно развитой конкуренцией и неравномасштабными долями хозяйствующих субъектов (олигопольными и монопольными), высоко коррумпированными, с высокими административными барьерами в виде согласования маршрутов, расписаний движения, прямого ограничения доступа частных перевозчиков.

Доминирующее положение занимают МУПы и ГУПы. Наиболее развита конкуренция в крупных городах. В семи крупнейших городах, метрополитен конкурирует с наземным транспортом, занимая доминирующее положение в силу объединения разнонаправленных маршрутов. Так, Московский метрополитен осуществляет более 60% всех общегородских перевозок. В Москве существует также конкуренция в наземном транспорте между муниципальным транспортом и частными маршрутными такси, работающими на одних и тех же маршрутах. По данным Минтранса России городской пассажирский транспорт находится в критическом положении и требует дотаций: уровень обеспеченности городов подвижным составом составляет 60% от потребности; количество автобусных маршрутов сократилась на четверть, парк автобусов - наполовину, а из оставшихся - половина не отвечает требованиям безопасности, наполняемость салонов в часы «пик» в большинстве городов достигла физического предела и втрое превышает значения, рекомендованные Международным союзом общественного транспорта; средний интервал движения в часы «пик» превышает 15 минут.

Половина опрошенных антимонопольными органами пассажиров требуют открытия новых маршрутов, считают маршрутную сеть недостаточной и не имеют возможности воспользоваться альтернативным маршрутом и перевозчиком. Суть дела в том, что кризис имеет место лишь в государственном и муниципальном транспорте. Маршрутная сеть городов за последнее десятилетие развивается по большей части за счет расширения сети маршрутных такси, обслуживаемых частными перевозчиками, при сокращении сетей государственных и муниципальных унитарных предприятий. Происходят процессы самоорганизации перевозчиков, их объединение в некоммерческие партнерства, союзы, ассоциации хозяйствующих субъектов, работающих на рынке пассажирских перевозок.

Большинство перевозчиков согласны, чтобы их союзы, а не местные администрации регулировали работу транспорта, и считают, что дополнительные административные барьеры, приводящие к коррупции местных органов власти с отдельными перевозчиками, не нужны. Действительной причиной критического состояния сферы городского транспорта является ограничение региональными администрациями доступа на рынок частных перевозчиков и индивидуальных предпринимателей и, соответственно, неразвитость конкуренции на рынках городских пассажирских перевозок.

По инициативе ФАС России в Транспортную стратегию Российской Федерации до 2020 года были включены положения, о том, что реформа государственного пассажирского транспорта должна быть направлена на создание экономически эффективной и доступной для большинства слоев населения системы городского и пригородного пассажирского транспорта, на создание равных условий для операторов различных форм собственности и развитие конкуренции, на переход от покрытия убытков операторов к рыночным отношениям. А в крупнейших городах, где перегрузка улично-дорожной сети автомобилями создает серьезные препятствия для работы общественного транспорта,

Транспортная стратегия предусматривает применение административно-правовых и экономических механизмов, разумно ограничивающих использование личных автомобилей, а также архитектурно-планировочных решений для повышения пропускной способности улично-дорожной сети и приоритетные условия для общественного транспорта, в том числе такси и скоростного внеуличного (подземного и эстакадного).

**2.2 Исследование мер государственного регулирования рынка пассажирских перевозок в РФ**

При решении ряда важнейших вопросов, связанных с оценкой транспортных систем различных регионов и страны в целом, с определением «узких» мест в развитии транспорта, необходимо достаточно полно охарактеризовать состояние транспортной системы страны с помощью соответствующим образом сформированной совокупности показателей, основывающейся на принципах системного анализа с подбором учитывающих роль транспорта и его специфику.

В соответствии с принципом двойственности систему показателей состояния и функционирования транспорта целесообразно рассматривать как включающую в себя две подсистемы, соответственно отражающие внутренние и внешние его характеристики.

К числу важнейших внутренних характеристик следует отнести показатели уровня развития транспорта, а также показатели уровня его использования. Важнейшими внешними характеристиками, отражающими степень удовлетворения потребностей, являются показатели уровня сбалансированности транспорта и обслуживаемых им отраслей, а также показатели обеспеченности народного хозяйства транспортом. Из внутренних показателей, характеризующих состояние ГПАТ, рассмотрим количество транспортных средств, их состояние и натуральные показатели: объем перевозок и пассажирооборот, а из внешних - уровень доступности, измеряемый числом населенных пунктов, обслуживаемых автобусным транспортом. Основные тенденции указанных показателей по данным Министерства транспорта Российской Федерации отражены в таблице 2.1.

Таблица 2.1

Основные тенденции развития ГПАТ

|  |  |
| --- | --- |
| Показатель | 2008 к 2009, % |
| 1 | 2 |
| Наличие подвижного состава | 88,7 |
| Доля подвижного состава со сверхнормативным сроком амортизации | 300 |
| Ежегодное обновление парка | 25,3 |
| Насыщенность сети подвижного состава | 80,8 |
| Объем перевозок | 80,2 |
| Число населенных пунктов с регулярными маршрутами | 69,3 |

Данные, приведенные в таблице 2.1 показывает, что за последний год произошло значительное сокращение провозных возможностей и объемов перевозок ГПАТ, а сокращение числа обслуживаемых населенных пунктов более, чем на 30 % свидетельствует о серьезном кризисе в обеспечении населения услугами пассажирского автомобильного транспорта. Для более полного изучения состояния ГПАТ проведем статистический анализ динамики важнейших показателей его работы (таблица 2.2).

Таблица 2.2

Основные показатели работы ГПАТ

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Количество перевезенных пассажиров, млн чел. | 18345 | 18970 | 19091 | 19527 | 18926 |
| Пассажирооборот, млрд. пасс.-км | 7 094 109 | 6 910 073 | 7 102 900 | 6 906 812 | 6 105 417 |
| Среднее расстояние перевозки 1 пассажира, км | 5,2 | 4,9 | 4,5 | 4,3 | 4,0 |
| Число населенных пунктов, обслуживаемых автобусами, тыс. ед. | 80 | 82 | 86 | 90 | 93,5 |
| Число автобусов, эксплуатируемых муниципальными ПАТП, тыс. ед. | 67,3 | 60,2 | 61,2 | 62,1 | 60,3 |

Из таблицы 2.2 видно, что все показатели имеют регрессивную тенденцию, но темпы у них различны как между собой, так и во времени. Число муниципальных автобусов ежегодно сокращается, в то время как потребность в них растет. Количество перевезенных пассажиров так же имеет тенденцию к росту, при ежегодном сокращении транспортных средств, что говорит о некомфортабельных условиях перевозки пассажиров. Данные, приведенные в таблице 2.2 позволяют сделать вывод о том, что, начиная с 2007 г. тенденцией развития ГПАТ становится стабилизация условий его работы, о чем свидетельствуют увеличение темпов объемов перевозок, а также числа населенных пунктов, обслуживаемых автобусами.

Устойчивое снижение пассажирооборота в первой половине периода связано со снижением числа перевезенных пассажиров, а во второй - сокращением среднего расстояния перевозки пассажиров. Сокращение среднего расстояния перевозки пассажиров говорит о качественных сдвигах в структуре маршрутной сети. Изменение структуры маршрутной сети, в первую очередь, объясняется общим состоянием экономики страны. Снижение численности промышленно-производственного персонала в стране с 20 млн чел. в 2006 г. до 13,3 млн чел. в 2007 г. [12-116с] повлекло за собой снижение потребностей населения в трудовых поездках и, как следствие - сокращение, а в ряде случаев и закрытие отдельных автобусных маршрутов.

Сокращение культурных и бытовых поездок граждан также оказало влияние на снижение потребностей населения в услугах ГПАТ. При этом нельзя не учитывать и бурный рост автомобилизации страны. Увеличение числа легковых автомобилей в собственности граждан с 88,7 млн ед. в 12005 г. до 121,4 млн ед. к 2009 г. [6-28с] повлекло за собой изменение пассажиропотоков на всех видах сообщения.

Стабилизация работы городского пассажирского транспорта происходила на фоне продолжающегося снижения числа автобусов, эксплуатируемых муниципальными предприятиями и быстрого роста числа автобусов в частной собственности юридических и физических лиц, получивших лицензию на перевозку пассажиров, которое достигло в 2007г. 95 тыс. единиц, а к 2009 г. - 177 тыс. единиц. В 2009 доля льготников увеличилась примерно на 13% . Лидером по их численности является Воронежская область (рис2.5).

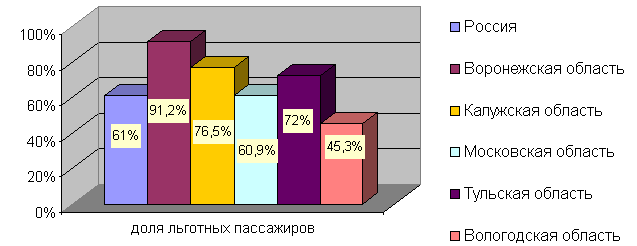


Рис. 2.5. Доля льготных пассажиров в общем объеме пассажиров в различных регионах России за 2009 год, %

Рис. 2.5 показывает, что наибольший удельный вес по количеству льготников занимает по России Воронежская область. Что касается Иркутской области, то по официальным данным Росстата она занимает 10-е место среди всех регионов России. Столь высокая доля пассажиров, пользующихся льготным проездом принуждает государство наиболее жестко регулировать рынок пассажирских перевозок. Со своей стороны государство постоянно регулирует этот ранок, защищая права льготников.

Целью реформирования рынка услуг пассажирского транспорта, является формирование устойчиво развивающейся, эффективно и надежно функционирующей, экологически ориентированной системы пассажирского транспорта, отвечающей потребностям населения и доступной всем его слоям, включая малообеспеченные.

Реформирование пассажирского транспорта предполагает решение следующих основных задач:

* создание правовых, институциональных, организационных и финансово-экономических условий, способствующих стабилизации работы и роста потенциала пассажирского транспорта на основе сбалансированного использования механизмов государственного (муниципального) регулирования и рыночной самоорганизации;
* повышение качества транспортного обслуживания населения, создание условий для выравнивания уровня транспортной обеспеченности на основе использования системы социальных стандартов;
* формирование условий, при которых пассажир будет иметь возможность выбора услуг пассажирского транспорта в соответствии с уровнем его дохода и качеством предоставляемых услуг;
* снижение зависимости пассажирского транспорта от государственной и муниципальной финансовой поддержки;
* организация выполнения социальных обязательств (предоставление льгот по оплате проезда, специальные системы доставки пассажиров-инвалидов и др.) на условиях полного возмещения объективно-необходимых затрат перевозчика;
* стабилизация условий деятельности операторов пассажирского транспорта всех форм собственности на основе долгосрочных и равноправных гражданско-правовых договоров на осуществление транспортного обслуживания населения;
* создание условий для организаций устойчивого процесса воспроизводства основных фондов пассажирского транспорта на базе привлечения прямых государственных и частных инвестиций, а также использования механизмов стимулирующей государственной поддержки для реализации инвестиционных проектов, в том числе по использованию на пассажирском транспорте современного подвижного состава с улучшенными технико-эксплуатационными и экологическими показателями.

Основные проблемы и противоречия в развитии пассажирского транспорта, требующие решения, сконцентрированы в основных блоках:

- правовые основы деятельности;

-финансирование операционной деятельности;

- инвестиции;

-институциональные вопросы, организация и управление.

До настоящего времени, законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность пассажирского транспорта разрознены, противоречивы и, в ряде случаев, уже не отражают современной реальности.

В сфере законодательства существуют следующие основные проблемы и противоречия:

- не установлено конкретное содержание деятельности органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения;

- несовершенен механизм предоставления льгот по оплате проезда и учета предоставленных при этом транспортных услуг;

- не установлены обязательства, а также ответственность за неполную компенсацию предоставленных ими льгот по оплате проезда на пассажирском транспорте;

- полностью не определены направления и формы поддержки пассажирского транспорта;

- не определены механизмы формирования на пассажирском транспорте конкурентной среды, в том числе конкурсный доступ перевозчиков на городскую маршрутную сеть и принципы договорных отношений между перевозчиками и органами местного самоуправления;

- не установлены общие подходы к определению уровня транспортной обеспеченности муниципальных образований, организации и осуществлению перевозок пассажиров, а также формированию тарифов на основе социальных нормативов и стандартов.

В Государственной думе Российской Федерации рассматривается Проект Федерального закона «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации» разработанный в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации в развитие федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральная антимонопольная служба России согласовала разработанный Минтрансом России проект федерального закона «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации». В законопроекте учтена позиция ФАС России по данному вопросу, которая заключается в следующем:

1.Открытие (изменение) маршрута регулярного сообщения осуществляется органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления (в соответствии с их компетенцией) как по собственной инициативе, так и по предложению любого юридического или физического лица. При этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления вправе отказать в открытии (изменении) маршрута регулярного сообщения в случаях, если:

- предлагаемый маршрут не соответствует требованиям, установленным Правилами организации пассажирских перевозок - в отношении маршрутов, предназначенных для осуществления специальных перевозок и перевозок транспортом общего пользования;

- бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации, муниципального образования недостаточна для предоставления субсидий на финансирование расходов по выполнению перевозок транспортом общего пользования по предлагаемому маршруту - в отношении маршрутов, предназначенных для перевозок транспортом общего пользования.

2. Регулярные перевозки осуществляются в соответствии с договорами об организации регулярных перевозок, заключаемыми с перевозчиками органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. В договоре об организации регулярных перевозок должны быть определены следующие основные условия:

- условия выполнения регулярных перевозок (тарифы, преимущества по тарифам для отдельных категорий граждан, количество, типы и оборудование транспортных средств, расписание движения, виды принимаемых к оплате проездных билетов и т.п.);

- стоимость транспортного обслуживания, сумма субсидий и график платежей, осуществляемых органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления (для регулярных перевозок транспортом общего пользования);

- формы отчетов о выполнении регулярных перевозок, порядок и сроки их представления;

- порядок корректировки расписания движения, тарифов;

- порядок корректировки стоимости транспортного обслуживания, суммы субсидий в течение срока действия договора (для регулярных перевозок транспортом общего пользования);

- порядок продажи проездных билетов и учета выручки от оплаты проезда (для регулярных перевозок транспортом общего пользования);

- обязательства по приобретению перевозчиком транспортных средств, в количестве и по типам, необходимым для выполнения договора (в случае отсутствия в распоряжении перевозчика указанных транспортных средств на момент заключения договора);

- порядок премирования перевозчика за выполнение отдельных условий договора;

- права и обязанности, а также материальная ответственность сторон;

-порядок внесения изменений в договор;

-порядок контроля, за соблюдением условий договора;

-основания для расторжения договора;

-порядок разрешения споров;

- сроки действия договора

Следует отметить, что законопроект подразделяет регулярные перевозки на перевозки транспортом общего пользования и специальные перевозки.

К перевозкам транспортом общего пользования отнесены перевозки, которые осуществляются с применением тарифов, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специальные перевозки осуществляются с применением тарифов, установленных перевозчиком.

Отнесение регулярных перевозок к тому или иному виду осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

При этом перевозки транспортом общего пользования и специальные перевозки могут выполняться на одних и тех же участках маршрута регулярного сообщения.

3. Договор об организации регулярных перевозок должен заключаться по результатам конкурса, проводимого органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, открывшим соответствующий маршрут регулярного сообщения. Проведение конкурсов вызывается, прежде всего:

- необходимостью распределения бюджетных средств (для регулярных перевозок транспортом общего пользования);

-ограничениями, налагаемыми транспортной инфраструктурой (пропускная способность дорог, вместимость остановочных пунктов и площадок для отстоя транспортных средств, пропускная способность автовокзалов и автостанций и др.) Кроме того, проведение конкурса позволяет исключить как возможность предоставления маршрутов по произвольному желанию местных органов власти, так и «двойные стандарты» по отношению к перевозчикам.

При рассмотрении вопросов, связанных с проведением конкурсов, необходимо иметь ввиду, что к участию в конкурсе должны допускаться любые юридические лица и индивидуальные предприниматели за исключением не имеющих лицензии на перевозки пассажиров, предусмотренной законодательством Российской Федерации, а также не имеющих в своем распоряжении транспортных средств, или не представивших подтвержденных банковской гарантией обязательств по приобретению транспортных средств, удовлетворяющих требованиям конкурсной документации. Кроме того, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления вправе не допустить к участию в конкурсе перевозчика, по вине которого в течение одного года до момента опубликования извещения о проведении указанного конкурса был досрочно расторгнут ранее заключенный договор об организации регулярных перевозок. Местные органы власти вправе устанавливать в конкурсной документации следующие требования к организации перевозок по отдельным маршрутам регулярного сообщения:

- минимальную и (или) максимальную вместимость транспортных средств, интервалы движения транспортных средств (в случае если это обусловлено ограниченной пропускной способностью объектов транспортной инфраструктуры);

- минимальный объем транспортных услуг, обусловленный спросом на регулярные перевозки;

- время начала и окончания движения на маршруте регулярного сообщения;

- тарифы на перевозку пассажиров и багажа, а также на провоз ручной клади (для регулярных перевозок транспортом общего пользования);

- преимущества по тарифам на перевозку пассажиров и багажа, а также на провоз ручной клади для отдельных категорий граждан (для регулярных перевозок транспортом общего пользования);

- требования по оснащению транспортных средств оборудованием, предназначенным для обеспечения контроля за выполнением условий договора об организации регулярных перевозок. Установление указанных требований не должно приводить к сокращению объемов предложения транспортных услуг.

Не допускается выставлять требования о долгосрочной аренде технической базы и о наличии транспортных средств не позднее определенного года выпуска.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления вправе установить ограничения по вместимости или интервалам движения транспортных средств на вновь открываемом или измененном маршруте регулярного сообщения в случае, если это обусловлено ограниченной пропускной способностью объектов транспортной инфраструктуры.

Победитель конкурса должен определяться с учетом:

- предлагаемой участником конкурса стоимости транспортного обслуживания или запрашиваемой суммой субсидий - в случае проведения конкурсов на право заключения договора об организации регулярных перевозок транспортом общего пользования;

- предлагаемых участником конкурса тарифов и преимуществ по тарифам для отдельных категорий граждан - в случае проведения конкурсов на право заключения договора об организации специальных, регулярных перевозок;

- наличия нарушений требований по обеспечению безопасности дорожного движения, установленных законодательством Российской Федерации;

- экологических показателей транспортных средств, их внешнего вида и состояния салонов, наличия удобств пользования для отдельных категорий граждан (лиц с ограниченной подвижностью, лиц преклонного возраста, пассажиров с детскими колясками и т.п.).

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления могут с учетом необходимых объемов транспортных услуг и ограничений, налагаемых пропускной способностью транспортной инфраструктуры, признать победителями конкурса как одного, так и нескольких перевозчиков.

В целях недопущения монополизации рынков пассажирских перевозок не допускается в городах и иных населенных пунктах с населением более пятидесяти тысяч человек предоставлять одному перевозчику или нескольким перевозчикам, образующим группу лиц предоставлять право обслуживания более 65 процентов маршрутов за исключением случаев, когда количество участников конкурса не позволяет обеспечить выполнение данного требования. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации», направлен на обеспечение формирования четкой правовой базы, сбалансированной системы регулирования, создания конкурентной среды, привлечения частных инвестиций и ограниченной государственной поддержки, обеспечения прозрачности финансовых потоков при успешной реализации реформы пассажирского транспорта субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

**2.3 Анализ состояния пассажирских перевозок Иркутска и Иркутской области**

Экономические преобразования всех отраслей экономики в полной мере затронули и пассажирский транспорт в Иркутской области. На его состоянии особенно отразились изменение тарифной, кредитной и налоговой политики, рост цен на энергоносители, несвоевременное обновление парка подвижного состава, а также усиление влияния на данный рынок услуг индивидуальных перевозчиков, рост количества личного транспорта и другие причины. В результате воздействия этих факторов объемы перевозок пассажиров снизились, ухудшились экологические и технические характеристики автобусов, задействованных на обслуживании маршрутной сети. Организации общественного транспорта, участвующие в обслуживании пассажиров, являются убыточными.

Ежедневно в Иркутской области муниципальным транспортом перевозится: автобусами более 668,0 тыс. пассажиров, наземным электротранспортом - 585,0 тыс. Протяженность городских автобусных маршрутов составляет 1 987,0 км, наземного электротранспорта - 810,0 км.

Наиболее убыточными являются перевозки пассажиров по социально значимым городским и пригородным маршрутам.

Проведенный анализ состояния пассажирских перевозок показал, что основными причинами, сдерживающими развитие перевозок пассажиров, являются:

* превышение затрат на перевозки пассажиров на городских и пригородных маршрутах над доходами, полученными от их обслуживания;
* действующий порядок предоставления администрацией Иркутской области льгот населению при пользовании пассажирским транспортом общего пользования. В настоящее время в Иркутской области льготы на проезд имеют 211,1 тыс. чел.;
  + несовершенство тарифной политики;
  + высокая степень износа подвижного состава;
  + несовершенство системы контроля за выполнением автомобильных перевозок пассажиров и низкий уровень штрафных санкций за безбилетный проезд.

Бюджетные средства для МУПов Иркутской области в 2009 году выделены в сумме 47 964,1 млн. руб., в том числе субсидия на возмещение разницы в тарифе составила 24 064,1 млн. руб., транспортный сбор на капитальный и восстановительный ремонты подвижного состава - 3 900,0 млн. руб.

В разрезе видов транспорта транспортный сбор на восстановление за 2009 распределился следующим образом:

* автобусы - 27 333,2 млн. руб. или 71,6 %,
* наземный электротранспорт - 22 968,8 млн. руб. или 38,4 %,

Требования к пассажирским автомобильным транспортным средствам, условия выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении, права, обязанности и ответственность автомобильных перевозчиков и общие требования к технологии работы пассажирских терминалов установлены Правилами автомобильных перевозок пассажиров в Иркутской области, утвержденными постановлением Министерства транспорта.

В договорах об организации перевозок пассажиров между оператором и перевозчиком устанавливаются требования к техническому и санитарному состоянию транспортного средства, выполнению графика движения, обеспечению проездными билетами пассажиров и ответственность за их нарушение. Однако эти взаимоотношения требует дальнейшего совершенствования. Для полного обзора ситуации на рынке пассажирских перевозок Иркутской области, проведем анализ производственно-хозяйственной деятельности коммунального пассажирского транспорта, результаты которого представлены в таблице 2.3.

Таблица 2.3

Объем транспортной работы, выполняемый муниципальным пассажирским транспортом Иркутской области, пассажиров

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид транспорта | Годы | | | | |
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Автобус | 5 663,60 | 5 927,00 | 6 102,70 | 6 508,90 | 6 857,60 |
| Троллейбус | 4 421,70 | 4 493,40 | 4 642,10 | 4 752,70 | 4 864,90 |
| Трамвай | 849,1 | 893,1 | 862,7 | 894,5 | 878,5 |
| Итого : | 10 934,40 | 11 313,50 | 11 607,50 | 12 156,10 | 12 601,00 |

Как показывает таблицы 2.3, самый популярный вид транспорта среди населения Иркутской области – автобусы с каждым годом наращивают свои обороты. Выработка на одну единицу транспорта так же возросла по сравнению с 2005 годом. Об этом свидетельствуют данные, приведенные в таблице 2.4.

Таблица 2.4

Выработка на одну подвижную единицу транспорта

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид транспорта | Ед. изм. | Годы | | | | |
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Автобус : |  |  |  |  |  |  |
| Выработка на 1 ед. подв. состава | км | 53579 | 54960 | 56233 | 57015 | 56861 |
| Выработка на 1 ед. подв. состава | час | 3096 | 3280 | 3386 | 3426 | 3451 |
| Троллейбус : |  |  |  |  |  |  |
| Выработка на 1 ед. подв. состава | км | 50543 | 50266 | 50954 | 50892 | 52130 |
| Выработка на 1 ед. подв. состава | час | 3062 | 3032 | 3082 | 3091 | 3191 |
| Трамвай : |  |  |  |  |  |  |
| Выработка на 1 ед. подв. состава | км | 49497 | 48172 | 47216 | 50171 | 46901 |
| Выработка на 1 ед. подв. состава | час | 3341 | 3225 | 3212 | 3363 | 3153 |

Как показывают данные, приведенные в таблице 2.4, выработка на каждый вид муниципального транспорта растет с каждым годом. Это говорит о положительной тенденции развития данной сферы в деятельности муниципалитетов. Однако темпы роста значительно отстают от средних по России, и многих других регионов. Начиная с 2002 г., на фоне увеличения объёмов выполняемой транспортной работы муниципальным пассажирским транспортом, наметилась тенденция снижения количества перевезённых пассажиров наземным транспортом. Однако, следует отметить, что в 2008 г. темпы сокращения перевозок снизились. Так в 4 квартале 2008 г. объем перевозок в городском и пригородном сообщении практически достиг уровня 4 квартала 2007г. Об этом свидетельствуют официальные статистические данные департамента по транспорту Иркутской области, приведенные в таблице 2.5.

Таблица 2.5

Объемы перевозок муниципальным пассажирским транспортом Иркутской области за 2002-2008 гг., тыс. пассажиров

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Виды транспорта | 2002г. | 2005г. | 2006г. | 2007г. | 2008г. |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Автобус | 319,9 | 289,6 | 276,1 | 260,9 | 244,2 |
| Троллейбус | 302,1 | 258,7 | 228,4 | 200,5 | 181,1 |
| Трамвай | 59,4 | 45,1 | 39,6 | 34,6 | 32,1 |
| Всего городского транспорта | 681,4 | 593,4 | 544,1 | 496 | 457,4 |
| Пригородные | 21,1 | 19 | 17,9 | 18,1 | 17,5 |
| Итого : | 702,5 | 612,4 | 562 | 514,1 | 474,9 |

Основными причинами снижения пассажироперевозок муниципальным транспортом являются растущая автомобилизация населения и перераспределение транспортной работы между общественным транспортом МУПов и ежегодный динамичный рост числа частных извозчиков. Кроме того, проведенные нами исследования показали, что практически все МУПы Иркутской области являются на сегодняшний день убыточными. Об этом свидетельствуют расчеты, приведенные в таблице 2.6. Так же проведенные нами исследования показали, что с каждым годом объем убытков снижается, но темпы снижения очень низкие. Происходит это главным образом за счет перевозки большого числа пассажиров – льготников. По официальным статистическим данным – доля льготников среди общего числа пассажиров составляет в среднем по Иркутской области – 65%

Таблица 2.6

Окупаемость услуг по перевозке пассажиров муниципальным транспортом Иркутской области

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Ед.изм. | Годы | | | | |
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Автобус (город) |  |  |  |  |  |  |
| Доходы за вычетом налогов | млн.руб. | 20235,3 | 28760,8 | 37320,6 | 46131,4 | 51488,1 |
| Эксплуатационные расходы | млн.руб. | 56743,2 | 84936,9 | 113819,1 | 141925,5 | 175519,7 |
| Окупаемость | % | -35,7 | -33,9 | -32,8 | -32,5 | -29,3 |
| Троллейбус (город) |  |  |  |  |  |  |
| Доходы за вычетом налогов | млн.руб. | 15118,2 | 20349,6 | 24611,3 | 28808,9 | 32330,4 |
| Эксплуатационные расходы | млн.руб. | 40455,2 | 54010,6 | 72412,1 | 90114,7 | 109128,6 |
| Окупаемость | % | -37,3 | -37,7 | -34 | -32 | -29,6 |
| Трамвай (город) |  |  |  |  |  |  |
| Доходы за вычетом налогов | млн.руб. | 1679,6 | 2464,7 | 2935,4 | 3504,4 | 4175,1 |
| Эксплуатационные расходы | млн.руб. | 8746,5 | 11374,2 | 15132,1 | 18526,6 | 22099,8 |
| Окупаемость | % | -19,2 | -21,7 | -19,4 | -18,9 | -18,9 |
| Всего по городам |  |  |  |  |  |  |
| Доходы за вычетом налогов | млн.руб. | 37033,1 | 51575,1 | 64867,3 | 78444,7 | 87993,6 |
| Эксплуатационные расходы | млн.руб. | 80607,9 | 116660,7 | 153562,5 | 189261 | 229949,9 |
| Окупаемость | % | -40,3 | -40,7 | -38,7 | -38,3 | -36,9 |
| Пригород, межгород |  |  |  |  |  |  |
| Доходы за вычетом налогов | млн.руб. | 4096,6 | 5733,6 | 8142,8 | 9293,6 | 9952,3 |
| Эксплуатационные расходы | млн.руб. | 10913 | 14990,3 | 19582,6 | 24063,5 | 28141,3 |
| Окупаемость | % | -37,5 | -38,2 | -41,6 | -38,6 | -35,4 |
| ИТОГО: |  |  |  |  |  |  |
| Доходы за вычетом налогов | млн.руб. | 41129,7 | 57308,7 | 73010,1 | 87738,3 | 97945,9 |
| Эксплуатационные расходы | млн.руб. | 91520,9 | 131651 | 173145,1 | 213324,5 | 258091,2 |
| Окупаемость | % | -40,1 | -40,6 | -38,9 | -38,4 | -36,8 |

Основные причины сложившейся ситуации были нами выявлены в результате анализа проведенных исследований и опросов, результаты которых изложены далее. Предварительный анализ анкетирования перевозчиков городского и пригородного пассажирского транспорта, проведенного центральным аппаратом и управлениями ФАС России показал, что на каждом маршруте или параллельных участках маршрутов конкурирует от 2 до 10 независимых перевозчиков, т.е. в среднем на каждой улице конкурируют 5 независимых перевозчиков. Многие (в основном - частные) перевозчики считают, что конкуренция нужна. Частные перевозчики считают, что конкуренция нужна как фактор повышения качества услуг (сокращения интервалов движения) и сдерживания роста тарифов. Примерно половина муниципальных перевозчиков возражает против конкуренции на маршрутах, обслуживаемых муниципальным транспортом в том виде, как она происходит в настоящее время, т.е. в неравных условиях.

В большинстве городов Иркутской области (примерно две трети) введено местными органами власти регулирование тарифов для частных перевозчиков. 90% частных и муниципальных перевозчиков считает, что регулирование тарифов не является необходимым, ограничивает конкуренцию и противоречит Федеральному закону №122-ФЗ (О монетизации льгот). Остальные 10% перевозчиков считают, что следует устанавливать верхний предел тарифа, когда перевозчики работают по заниженным тарифам относительно официально установленных.

В подавляющем большинстве городов Иркутской области существуют ограничения доступа перевозчиков на пассажирский маршрут и ограничения количества транспортных средств на пассажирском маршруте в виде конкурсов на право работы на маршруте, навязанных договоров, несогласований и неутверждений маршрутов. На пригородных и междугородных маршрутах ограничений меньше. Качество обслуживания населения при ограничении доступа маршрутным такси на городские маршруты не улучшится. Улучшится только при наличии конкуренции и приватизации государственного и муниципального пассажирского транспорта.

Частные перевозчики считают, что конкурсы должны проводиться только на муниципальный заказ на нерентабельные перевозки: удаленные маршруты, рейсы в позднее время, перевозки льготников, школьников и инвалидов. Предметом конкурса должны быть муниципальные заказы с дотациями, компенсирующими убытки данных перевозок, и что не нужны конкурсы на право доступа к работе на маршруте, предметом которых является ограничение количества перевозчиков и транспортных средств. Муниципальная власть не имеет права считать своей собственностью «маршрут» с правом передачи в монопольное пользование (в аренду) какому-либо перевозчику.

Часть муниципальных перевозчиков считает, что нужны конкурсы, ограничивающие свободный доступ на муниципальные маршруты.

Частные перевозчики считают, что процедуры открытия новых маршрутов и пересогласования действующих, проведение конкурсов на право работы на маршруте и т.п. введены в целях вымогательства финансовых средств, передела и монополизации рынка пассажирских перевозок в пользу аффилированных с органами власти перевозчиков (муниципального транспорта, транспортных организаций, возглавляемых родственниками или друзьями и т.п.). Необходим уведомительный характер входа и ухода с маршрутов с жесткими санкциями к нарушителям заявленных расписаний.

Местная администрация иногда навязывает договоры на финансирование содержания дорог, остановочных павильонов, осветительных сооружений и другой транспортной инфраструктуры. 100% перевозчиков считают, что содержание остановочных павильонов, развязок, отстойников и другой транспортной инфраструктуры является обязанностью муниципалитета, а не перевозчика, хотя некоторые перевозчики согласны инвестировать в инфраструктуру. Почти все перевозчики сталкиваются с фактами предоставления необоснованных льгот отдельным перевозчикам, ущемлением интересов, неравными условиями конкуренции, причем в основном в пользу государственного и муниципального транспорта. Средний уровень рентабельности частных перевозчиков 5-50%, государственных - от минус 60% до плюс 5%, доля горюче-смазочных материалов в издержках -35%-70%. У муниципальных перевозчиков затраты выше на 50%, чем у частников. 90% перевозчиков считает, что приватизация муниципальных предприятий необходима (но не в одни руки) и откроет путь для честной конкуренции перевозчиков. При приватизации следует выделять ремонтные и сервисные подразделения для обеспечения обслуживания частных перевозчиков. Большинство перевозчиков имеет лицензии, считает, что можно обеспечить безопасность без лицензирования за счет улучшения работы ГИБДД и ужесточения экономических (штрафных) мер к нарушителям правил дорожного движения. Больше половины перевозчиков считают, что организацию и контроль над пассажирскими перевозками целесообразно передать некоммерческим общественным ассоциациям и объединениям самих перевозчиков. Населением востребованы минимальные интервалы движения при низком тарифе. Таким условиям отвечают маршрутные газели. Конкуренция и свободный доступ на маршруты все расставят транспортные средства на свои места. Две трети перевозчиков считают, что автовокзалы категорически нельзя допускать к перевозкам пассажиров, так как это приведет к вытеснению ими перевозчиков и монополизации особо рентабельных маршрутов и рейсов в часы пик. В судебных и других конфликтных разбирательствах относительно неправомерности конкурсов на право работы на маршруте и других ограничений в доступе на маршруты, дискриминации и ущемлении интересов участвовал каждый десятый перевозчик. Суды решали, в два раза чаще в пользу перевозчиков, но «чайной ложкой» море произвола не вычерпаешь.

Итоги проведенного обзора современного состояния российского рынка услуг пассажирского транспорта позволяют сделать основные выводы:

• ежедневно услугами городских автобусов в России пользуется более 351 тыс. человек, среди них 61% составляют пассажиры, пользующиеся льготным проездом;

• в 2009 году объем рынка средних автобусов в России составил 300 млн. долларов США;

• в настоящее время на российском рынке работают около 4 тыс. компаний, предоставляющих транспортно-пассажирские услуги;

• распределение транспортных компаний по регионам Росси выглядит следующим образом: около 30% компаний расположены в Центральном ФО, 28% - в Приволжском ФО, 18% - в Уральском ФО и 10% - в Северо-Западном ФО;

• на российском рынке международных перевозок 17% отдано зарубежным компаниям, которые выступают посредниками между Россией и Европой, наиболее значительную долю занимают белорусские компании, за которыми следуют перевозчики из Польши, Литвы, Латвии;

• объем российского рынка частных автоперевозок составляет ежегодно 2-2,5 млрд. долларов США (на Москву приходится 250-270 млн. долларов США);

• ежедневно в Иркутской области муниципальным транспортом перевозится: автобусами более 668,0 тыс. пассажиров, наземным электротранспортом - 585,0 тыс. Протяженность городских автобусных маршрутов составляет 1 987,0 км, наземного электротранспорта - 810,0 км;

* + наиболее убыточными являются перевозки пассажиров по социально значимым городским и пригородным маршрутам;
  + в подавляющем большинстве городов Иркутской области в частности г. Иркутске существуют ограничения доступа перевозчиков на пассажирский маршрут и ограничения количества транспортных средств на пассажирском маршруте в виде конкурсов на право работы на маршруте, навязанных договоров, несогласований и неутверждений маршрутов;
  + в целом по Иркутской области, а так же в г. Иркутске пассажиры не довольны работой как транспортной системой, так и работой муниципальных транспортных компаний;
  + убыточными являются наибольшая доля всех унитарных транспортных компаний (около 90% от общей численности);
  + транспортные МУПы Иркутской области на протяжении 7 последних лет покрывает лишь 30% затрат на свое содержание;

**ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК ГОРОДА ИРКУСКА**

**3.1 Обоснование необходимости предлагаемого проекта**

В данном разделе проводится анализ факторов внешней и внутренней среды общественного пассажирского транспорта муниципального образования город Иркутск на основе использования методов ПЭСТ-анализа, метода составления профиля среды и SWOT-анализа. В результате чего были определены стратегические направления развития общественного пассажирского транспорта. Анализ среды является важнейшим процессом стратегического управления. На основе данных этого анализа определяются стратегические направления развития. Так как среда представляет собой совокупность внешних и внутренних факторов, влияющих на деятельность хозяйствующих субъектов, то необходимо проведение анализа факторов внешней среды и факторов внутренней среды. Для анализа факторов макроокружения пассажирского транспорта общего пользования муниципального образования (города Иркутска) был использован метод ПЭСТ-анализа, позволяющего изучить политические/правовые, экономические, социокультурные, технологические факторы, оказывающие влияние на работу пассажирского транспорта общего пользования.

Первая ступень ПЭСТ - анализа - идентификация основных внешних факторов, воздействующих на систему общественного пассажирского транспорта муниципального образования. В таблице 3.1 представлены факторы макроокружения, воздействующих на систему общественного пассажирского транспорта.

Политико-правовыми факторами, воздействующими на систему общественного пассажирского транспорта, являются транспортная политика РФ, государственная бюджетно-налоговая политика, транспортное законодательство, антимонопольное законодательство, законодательство об охране окружающей среды. В таблице 3.1 представлены факторы макроокружения, воздействующих на систему общественного пассажирского транспорта.

Таблица 3.1

ПЭСТ - анализ факторов внешней среды, воздействующих на систему городского пассажирского транспорта общего пользования

|  |  |
| --- | --- |
| Политические/правовые факторы | Экономические факторы |
| 1. Государственная транспортная политика 2. Государственная фискальная политика 3. Государственная бюджетная политика 4. Транспортное законодательство 5. Антимонопольное законодательство 6. Законодательство об охране окружающей среды 7. Законодательство Иркутской области в сфере организации пассажирских перевозок 8. Муниципальные нормативно - правовые акты администрации г. Иркутска | 1. Уровень инфляции 2. Цены на энергоресурсы 3. Валовый региональный продукт 4. Среднедушевые доходы населения города Иркутска 5. Уровень безработицы |
| Социокультурные факторы | Технологические факторы |
| 1. Демографические изменения (естественная убыль населения, увеличение числа пенсионеров и т.д) 2. Развитие системы ценностей общества (экологические ценностей, духовные ценности и т.д.) 3. Перемены в образе жизни населения (мобильный образ жизни) 4. Уровень образованности населения (повышение процента населения с высшим образованием) 5. Изменение вкусов и предпочтений (предпочтение транспортных услуг более высокого качества) | 1. Новые технологии в производстве автобусов 2. Новые технологии в производстве электротранспорта 3. Изменение коммуникационных технологий (Интернет, спутниковые системы GPS/GLONASS и т.д.) 4. Уровень государственного и отраслевого финансирования научно-технических исследований и разработок в области развития ОПТ |

Одно из приоритетных направлений развития транспортной системы является дальнейшее разделение потенциально конкурентных и монопольных сфер транспортной деятельности и сокращение сферы ценового регулирования.

В перспективе с развитием правовой базы все больше объектов транспортной инфраструктуры будет строиться и принадлежать частным операторам. Важным моментом является создание правовых условий для того, чтобы в случаях, когда прямая конкуренция операторов на рынке невозможна или носит деструктивный характер, она могла бы быть заменена конкуренцией "за рынок" на основе проведения публичных конкурсов операторов.

Это относится, прежде всего, к сектору городского и пригородного пассажирского транспорта, где сегодня положения действующего антимонопольного законодательства вступили в противоречие с экономическими и социальными реалиями. Очевидно, что сложившаяся сегодня система в этом секторе сдерживает его развитие, явно не способствует повышению качества и безопасности перевозок. Государство не имеет права потерять контроль над ситуацией, прежде всего, в вопросах безопасности перевозок. Эту точку зрения разделяют и в большинстве субъектов Российской Федерации.

Важнейшим инструментом реального воздействия государства на рынок транспортных услуг является налоговая система. Необходимо отметить, что в этой части Транспортная стратегия содержит принципы, отличные от сегодняшних реалий налогового регулирования в России, которое построено на принципах единообразия налогообложения различных секторов экономики. Мировой опыт позволяет утверждать, что в перспективе возможен и целесообразен переход к взиманию целевых налогов, направляемых на решение определенных задач развития транспортной системы. Речь может идти, например, о дорожных фондах, о фондах развития систем общественного транспорта и так далее. Наряду с этим в налоговой системе предусматривается поэтапный переход к принципу "пользователь платит", в соответствии с которым стоимость транспортных услуг, включая налоговые платежи, приближается к полным экономическим издержкам. Обычно этот принцип связывают с адекватным учетом реального экологического ущерба, наносимого транспортом, и использованием инфраструктуры.

Что касается бюджетного финансирования транспортного сектора, то оно, по нашему мнению должно носить минимально необходимый характер. На обозримую перспективу должно быть сохранено государственное финансирование систем безопасности, навигации и управления движением. При этом за счет проведения структурных реформ и повышения экономической эффективности отдельных видов деятельности должен сокращаться объем бюджетных средств, направляемых на прямое субсидирование отдельных видов социально значимых перевозок. Предлагаемый проект предусматривает отказ от полномасштабного финансирования коммерчески окупаемых проектов и исключение бюджетного финансирования проектов, которые потенциально конкурируют между собой. Одновременно должна быть расширена практика инициирующего бюджетного финансирования с целью стимулирования притока частного капитала. Средства бюджета явно не смогут покрыть потребности активно растущей транспортной отрасли даже в секторах прямой ответственности муниципалитета .

Следующий ключевой момент - это принцип устойчивого развития транспортной системы. Он предполагает, что удовлетворение транспортных потребностей не должно вступать в противоречие с приоритетами охраны окружающей среды и здоровья граждан, приводить к необратимым последствиям в природной среде, нарушать интересы будущих поколений. Реальное воплощение принципов устойчивой транспортной политики в России начнется, по большому счету, только тогда, когда приоритеты экономической эффективности, экологичности и безопасности транспортного процесса будут рассматриваться как равноценные и современные транспортные средства в России начнут производить или закупать не только для того, чтобы сохранить доступ на международный рынок, но в первую очередь - чтобы обеспечить нормальные условия жизни для нынешнего и будущих поколений россиян.

При анализе воздействия экономических факторов внешней среды на функционирование пассажирского транспорта муниципального образования, нами был использован метод парной линейной корреляции (таблица 3.2).

Таблица 3.2

Анализ тесноты связи между экономическими факторами внешней среды и объемом перевезенных пассажиров транспортом в городе Иркутске

|  |  |
| --- | --- |
| Показатели | Коэффициент корреляции с объемом перевезенных пассажиров во внутригородском сообщении |
| 1 | 2 |
| Уровень инфляции | 0,686 |
| Индекс цен на автомобильный бензин | -0,362 |
| Индекс цен на электроэнергию | 0,074 |
| Индекс цен на смазочные масла | -0,915 |
| Валовый региональный продукт | -0,809 |
| Среднедушевые денежные доходы населения | -0,963 |
| Уровень безработицы | 0,76 |

Корреляционный анализ, результаты которого представлены в таблице 3.2 показал наличие тесной прямой связи между уровнем инфляции и объемом перевезенных пассажиров городским (0,686) и пригородным пассажирским транспортом (0,946). Слабая прямая связь существует между индексом цен на электроэнергию и объемом перевезенных пассажиров городским (0,074) и пригородным транспортом (0,073) Индекс цен на автомобильный бензин имеет среднюю обратную связь (-0,362) с объемом перевезенных пассажиров городским пассажирским транспортом и слабую обратную связь (-0,259) с пригородным автомобильным пассажирским транспортом. Взаимосвязи индекса цен на смазочные масла, валового регионального продукта, среднедушевых денежных доходов и показателей объема перевезенных пассажиров городским и пригородным транспортом являются сильными (>0,7) и обратными.

Для оценки возможного влияния макроэкономических параметров на систему общественного транспорта мы рассмотрели прогнозные условия социально-экономического развития РФ до 2010 года, составленные Министерством экономического развития и торговли РФ (МЭРиТ) [13]. В рамках прогноза было разработано 2 варианта: 1. инерционный - отражает развитие российской экономики в условиях низких темпов роста экспорта углеводородов при продолжающемся ухудшении конкурентоспособности отечественной продукции. Темпы роста ВВП снижаются с 6,8 % в 2008 г. до 5,3-5,2% в 2009-2010 гг. 2. умеренно оптимистичный - ориентируется на относительное улучшение конкурентоспособности российского бизнеса и активизацию структурных сдвигов за счет реализации комплекса мер по ускорению экономического роста. При такой же, как и в первом варианте, конъюнктуре на мировых рынках энергоносителей, темпы роста ВВП в 2009-2010 годах повышаются до 5,9 и 6,1 %.

В соответствии с прогнозом МЭРиТ, целевые параметры инфляции, с учетом предельного повышения уровня цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, определяются на 2008 год 6-7%, 2009 г. – 5,5-6,5%, 2010 г. – 5-6%. Определенный вклад в повышение спроса окажет и более высокий рост доходов населения. За счет этого и других социальных факторов активизации роста экономики будет обеспечено от 0,07 до 0,11 п.п. прироста ВВП.

В связи с повышенными темпами роста цен на газ в 2008-2010 гг. предельные размеры повышения регулируемых цен на электроэнергию будут превышать инфляцию. В 2008 г. их прирост составит 12%, в 2009 г. – до 12,5%, В 2010 г. прирост регулируемых тарифов составит 13,5%.

В 2008-2010 гг. структурные сдвиги в экономике будут определяться повышением доли услуг, при продолжающемся ослаблении промышленной компоненты роста. Темп роста производства продукции машиностроения сохранится на высоком уровне. По второму варианту прогноза наиболее высокими темпами (2010 к 2008 г.) будут развиваться производство электрооборудования (128,0%), производство машин и оборудования (125,6 %), производство транспортных средств (128,4 %).

Вместе с тем и в рамках второго варианта масштабы диверсификации экономики оказываются незначительными и общего ускорения промышленного роста не происходит. В зоне риска утраты конкурентоспособности и низких темпов роста по прежнему остаются производство отечественных легковых и грузовых автомобилей, сельскохозяйственной техники, станкостроение и авиастроение.

Что касается социокультурных факторов, то по прогнозам МЭРиТ численность постоянного населения за 2008-2010 гг. сократится на 1,3 млн. человек. При успешной реализации демографических программ по стимулированию рождаемости и приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения ожидается к 2010 г. увеличение числа рождений на 14-16% и уменьшение коэффициента смертности c 15,8 до 15,4 (на 1000 человек населения).

Численность населения в трудоспособном возрасте за 2008-2010 гг. сократится на 2,5 млн. человек, в том числе: в 2008 г. - на 0,6 млн. чел., в 2009 г. – на 0,8 млн. чел., в 2010 г. – на 1,1 млн. чел. В этих условиях численность занятых в экономике, даже с учетом положительного сальдо миграции и снижения уровня безработицы, будет иметь тенденцию к уменьшению. За 2008-2010 гг., согласно прогнозным оценкам, она сократится на 0,8 млн. человек (вариант 2).

Относительно системы ценностей общества, следует отметить развитие экологических ценностей (переход на использование транспортных средств, работающих на сжиженном газе), духовных ценностей (забота о пожилых людях, инвалидах при организации перевозок). Также значительное влияние на развитие услуг пассажирского транспорта общего пользования муниципального образования оказывают такие факторы, как перемены в образе жизни населения (мобильный образ жизни), уровень образованности населения (повышение процента населения с высшим образованием) и как следствие этого - изменение вкусов и предпочтений населения (предпочтение транспортных услуг более высокого качества).

В последнее время наметилась четкая тенденция применения перспективных материалов и технологий, повышающих антикоррозионную стойкость кузова. Применение в изготовлении кузова масочных технологий. Применение пластиковых элементов кузова (передней, задней частей, крыши). Применяемые пластиковые маски по своей прочности не уступают металлическому листу, а по степени стойкости к атмосферным воздействиям его превосходят. Кроме того, использование масочных технологий позволяет в короткие сроки и с минимальными затратами подвергнуть изменениям внешний вид автобусов. Переход на использование полностью или частично оцинкованной стали и алюминиевых частей в изготовлении кузова позволяет повысить его коррозионную стойкость. Приняты меры по повышению комфортабельности автобусов. При производстве автобусов используются современные напольные покрытия, исключающие скольжение в зимних условиях. Устанавливаются более качественные салонные обогреватели и отопители отечественного и зарубежного производства. Предлагаются потребителю автобусной техники различные варианты планировки и отделки салона.

В системе электротранспорта сложилась следующая ситуация. В последние годы в рамках Федеральной целевой программы «Развитие производства городских автобусов, троллейбусов и трамваев в Российской Федерации в 1993-2000 годах» были созданы новые модели трамваев и троллейбусов с повышенными энерго-эксплуатационными качествами [2. С. 121-122]. В 2000 г. в основном завершено формирование универсального типоразмерного ряда моделей троллейбусов и трамваев, отвечающих современному уровню требований и обладающих экспортным потенциалом.

За счет создания ряда новых производств, перепрофилирования ремонтных производств, модернизации автобусных заводов созданы мощности, которые позволяют изготавливать достаточное количество городских автобусов, трамваев и троллейбусов. Однако для их загрузки необходимо повышение инвестиционных возможностей транспортных предприятий.

В целом, складывающиеся тенденции в развитии производства подвижного состава на фоне острой кризисной ситуации 2-3 летней давности внушают осторожный оптимизм. Однако, возможности дальнейшего развития рынка теми же темпами маловероятно. Платежеспособный спрос без коренного реформирования всей системы общественного пассажирского транспорта вряд ли будет существенно расти в ближайшие годы.

Для исследования относительной значимости для системы общественного пассажирского транспорта отдельных факторов внешней и внутренней среды мы воспользовались методом профиля среды. Данный метод заключается в определении экспертным путем относительной важности каждого фактора внешней среды – его вес (от 0 до 1) и оценке в баллах степени влияния фактора на систему общественного пассажирского транспорта и его направленности (позитивное или негативное), которая присваивается экспертами в соответствии с выбранной шкалой (от -10 до +10). Взвешенная оценка воздействия фактора на систему общественного транспорта определяется как произведение веса фактора на его бальную оценку.

В качестве экспертов выступили руководители 10 предприятий общественного транспорта (филиалов ОАО «Пассажирская транспортная компания) и сотрудники Управления транспорта и дорожной инфраструктуры администрации города Иркутска (2 человека).

На основе результатов взвешенной оценки воздействия на общественный пассажирский транспорт факторов внешней среды и факторов внутренней среды можно сделать вывод, что в целом положительное воздействие на систему пассажирского транспорта общего пользования города Иркутска оказывают инвестиционные (7,6), социо-культурные (3,4) и технологические (0,2) факторы внешней среды. При этом общее отрицательное воздействие наблюдается со стороны организационных/правовых факторов (-6,55) и экономических (-3,7) факторов. Если рассматривать отдельные факторы, то наиболее отрицательное влияние оказывает не полная компенсация расходов предприятий общественного транспорта по перевозке льготных пассажиров (-2,30) и высокий уровень автомобилизации населения (-2).

Среди факторов, оказывающих наиболее положительное влияние, можно назвать приобретение подвижного состава посредством лизинга (6,4), целевое бюджетное финансирование мер по обеспечению равной доступности транспортных услуг населению и поддержке ОПТ (2,30), изменение потребностей пользователей транспортных услуг (потребности в услугах высокого качества) (2), создание радионавигационной системы диспетчерского управления (1,35), введение автоматизированной системы контроля за сбором выручки (1,20), изменения образа жизни (необходимость повышения транспортной мобильности (1,20) и создание системы информационного обслуживания населения (1,05).

Наиболее негативное совокупное влияние на состояние общественного пассажирского транспорта оказывают финансовые факторы внутренней среды (-6,60), эксплуатационные (-6,20) и организационно-управленческие факторы (-5,50). Положительно на систему общественного транспорта города влияют социальные факторы (6,35), факторы, связанные с предоставление дополнительных услуг (6) и кадровые факторы (0,40). Хотя необходимо отметить, что в кадровых факторах существенное отрицательное влияние оказывает высокая текучесть кадров вследствие низкой заработной платы (-3,20). Также высоко влияние таких негативных факторов как задолженность работникам по заработной плате (-3,50), неэффективный менеджмент (-3), изношенность подвижного состава (-2,70), не проведение маркетинговых мероприятий по причине отсутствия в предприятиях общественного пассажирского транспорта специалистов по маркетингу (-2,50).

Из положительных внутренних факторов особенно следует выделить проездные билеты для населения (3), высококвалифицированный водительский состав муниципального общественного пассажирского транспорта (3,60), наличие развитой производственно-технической базы общественного пассажирского транспорта (2,80) и социальную доступность транспортных услуг общественного транспорта (2,10).

Сравнивая совокупные результаты взвешенной оценки воздействия факторов внешней и внутренней среды общественного пассажирского транспорта муниципального образования, можно сделать вывод, что факторы внутренней среды в целом оказывают на работу городского пассажирского транспорта негативное воздействие (-5,5), тогда как факторы внешней среды оказывают небольшое положительное влияние (0,95).

В таблице 3.3 приведена сводная таблица SWOT-анализа, в которой факторы внешней среды поделены на возможности и угрозы, а факторы внутренней среды – на сильные и слабые стороны. При этом все факторы проранжированы в порядке убывания их степени воздействия на систему пассажирского транспорта общего пользования города Иркутска в соответствие с результатами взвешенной оценки степени воздействия факторов. Следующим этапом SWOT-анализа является установление связей между факторами внешней и внутренней среды пассажирского транспорта общего пользования города Иркутска.

Таблица 3.3

SWОТ - анализ деятельности общественного пассажирского транспорта города Иркутска

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Возможности | Угрозы |
| 1. Приобретение нового подвижного состава посредством лизинга 2. Целевое финансирование из федерального и регионального бюджета мер по обеспечению равной доступности транспортных услуг населению и поддержке ОПТ 3. Изменение потребностей пользователей транспортных услуг (потребности в услугах более высокого качества) 4. Создание радионавигационной системы диспетчерского управления 5. Использование муниципального облигационного займа для приобретения подвижного состава 6. Введение автоматизированной системы контроля выручки и учета пассажиров на основе использования электронных смарт-карт 7. Изменение образа жизни (необходимость повышения транспортной мобильности) 8. Создание системы информационного обслуживания пользователей транспортных услуг (информационные табло и указатели на остановочных пунктах, справочные центры транспортных предприятий)   Высокий уровень развития информационных технологий (Интернет, мобильная связь) | 1. Не полная компенсация из муниципального бюджета расходов на перевозку льготных категорий пассажиров и затрат, связанных с поддержанием социально-приемлемого тарифа 2. Высокий уровень автомобилизации городского населения 3. Неразвитая правовая база в сфере регулирования пассажирских перевозок 4. Недобросовестная конкуренция со стороны частных перевозчиков пассажиров 5. Отсутствие контроля местных органов власти за работой частных маршрутных автобусов и выпуском их на линию 6. Недостаточная пропускная способность основной улично-дорожной сети и плохое качество дорожного покрытия 7. Отсутствие муниципального заказа на перевозку пассажиров в городе 8. Не соответствие маршрутной сети городского пассажирского транспорта, разработанной местными органами власти, рациональному распределению маршрутов между муниципальным транспортом и частными перевозчиками 9. Повышение уровня цен на горюче-смазочные материалы, электроэнергию и запчасти 10. Штрафные санкции со стороны налоговых органов 11. Высокие процентные ставки по лизинговым сделкам 12. Противоречия в отношениях региональных и местных органов власти 13. Недопонимание местными органами управления значения маркетинга услуг ОПТ в решении проблем общественного транспорта 14. Отсутствие опросов общественного мнения и консультации с общественностью по вопросам совершенствования организации общественного транспорта   Недостаточно высокий технико-эксплуатационный уровень транспортных средств, выпускаемых российскими производителями |
| Факторы внутренней среды | Сильные стороны | Слабые стороны |
| 1. Высококвалифицированный водительский состав 2. Проездные билеты для населения (в том числе единый социальный проездной билет) 3. Наличие развитой производственно-технической базы 4. Социальная доступность оказываемых услуг 5. Предоставление услуг по техосмотру и техобслуживанию населения и юридических лиц 6. Безопасность перевозок 7. Организация заказных перевозок по рыночным тарифам 8. Привлечение финансовых средств путем размещения наружной рекламы на ОПТ 9. Эксплуатация транспортных средств большой и средней вместимости | 1. Задолженность по заработной плате 2. Высокая текучесть кадров вследствие низкой заработной платы и задолженности по ней 3. Неэффективный менеджмент из-за отсутствия высоко квалифицированных специалистов в сфере управления 4. Изношенность подвижного состава 5. Не проведение маркетинговых мероприятий по продвижению услуг ОПТ, в связи с отсутствием специалистов по маркетингу 6. Кредиторская задолженность по выплате налогов в бюджет и во внебюджетные фонды 7. Значительный процент сорванных рейсов 8. Не соответствие транспортных средств предприятий ОПТ современным требованиям по комфортности, безопасности, экологичности 9. Отсутствие учета потребностей пожилых людей и инвалидов при организации транспортного обслуживания 10. Неэффективное использование подвижного состава 11. Недостаточный контроль за сбором выручки от проезда пассажиров 12. Грубое и некорректное поведение кондукторов и водителей   Плохое состояние остановок общественного транспорта (отсутствие павильонов или их ненадлежащие состояние) |

1.Сильные стороны и возможности:

Предприятия общественного пассажирского транспорта могут приобрести новые современные транспортные средства с помощью лизинга, муниципального облигационного займа или целевого бюджетного финансирования. Также предприятия способны самостоятельно улучшить свое финансовое положение, оказывая заказные перевозки по рыночным тарифам и предоставляя транспортные средства для размещения рекламы. Обладая развитой производственно-технической базой, предприятия общественного пассажирского транспорта оказывают услуги по техосмотру и техобслуживанию физических и юридических лиц и таким образом могут получать дополнительный доход.

Производственно-техническая база позволяет предприятиям общественного пассажирского транспорта поддерживать новый подвижной состав в хорошем техническом состоянии и производить ремонт изношенных транспортных средств.

Создание радионавигационной системы диспетчерского управления позволяет повысить безопасность перевозок. Автоматизированная система контроля за сбором выручки и учета пассажиров позволит усовершенствовать оплату проезда путем замены обычных проездных билетов на электронные смарт-карты. Приобретенные предприятиями транспортные средства большой вместимости, отвечающие всем современным требованиям, высококвалифицированный водительский состав, безопасность перевозок, обеспечиваемая радионавигационной системой диспетчерского управления, безусловно, отвечает возросшим потребностям пассажиров в качественном транспортном обслуживании и повышенной транспортной мобильности. Оставаясь социально доступным, общественный пассажирский транспорт предпочитается многими пользователями транспортных услуг. Высокий уровень развития информационных технологий способствует организации системы информирования пассажиров (создание информационных электронных табло на остановках, размещение расписания движения общественного транспорта в сети Интернет).

2. Сильные стороны и угрозы

Предприятия общественного транспорта в условиях не полной компенсации за перевозку льготных пассажиров, недобросовестной конкуренции со стороны частных перевозчиков, не получая муниципальный заказ на перевозку пассажиров, могут улучшить свое финансовое положение путем предоставления дополнительных услуг: техосмотр и техобслуживание юридических и физических лиц, заказные перевозки по рыночным тарифам, предоставление транспортных средств для размещения на них рекламы. Наличие высококвалифицированных водителей, безопасность перевозок, транспортные средства большой вместимости способны привлечь некоторую часть владельцев личных автомобилей, учитывая повышение цен на горюче-смазочные материалы. Недостаточно высокий технико-эксплуатационный уровень отечественных транспортных средств может быть улучшен, благодаря наличию развитой производственно-технической базы.

3. Слабые стороны и возможности

Используя средства целевого бюджетного финансирования, муниципального облигационного займа и лизинг, предприятия могут решить проблемы обновления подвижного состава, высокой текучести кадров вследствие низкой заработной платы и задолженности по ней, погасить кредиторскую задолженность по выплате налогов в бюджет и во внебюджетные фонды, а также оборудовать все остановки общественного транспорта удобными павильонами. Новые современные транспортные средства, приобретаемые предприятиями пассажирского транспорта общего пользования, будут соответствовать требованиям комфортности, безопасности и экологичности и иметь низкий уровень пола, что необходимо инвалидам и пожилым людям.

Проблема значительного процента сорванных рейсов может быть решена путем введения радионавигационной системы диспетчерского управления. Организация автоматизированной системы контроля проезда и учета пассажиров позволяет усовершенствовать учет пассажиров и контроль оплаты проезда и повысить эффективность использования транспортных средств на основе оптимизации расписания движения. Современные информационные технологии (Интернет) помогают менеджерам получать рекомендации по организации работы и маркетингу услуг общественного транспорта от международных организаций общественного пассажирского транспорта и крупных перевозчиков.

4. Слабые стороны и угрозы

Для преодоления угроз внешней среды необходимо разработать программу развития пассажирского транспорта общего пользования и включить в нее тщательно продуманные маркетинговые мероприятия. На микро уровне (предприятиях общественного пассажирского транспорта) необходимо создание в организационной структуре предприятий подразделения, отвечающего за маркетинг транспортных услуг. На макро уровне требуется привлечение к работе в органе муниципального управления пассажирского транспорта специалистов в области маркетинга. Также следует наладить коммуникации с пользователями транспортных услуг (в том числе с помощью Интернет), разбирать все поступившие жалобы и замечания по поводу работы общественного пассажирского транспорта. Необходимо проводить постоянный инструктаж с контролерами и водителями относительно их модели поведения с пассажирами. Важным является организация постоянного контроля на линии для выявления безбилетных пассажиров и нарушений со стороны водителя. Для учета количества перевезенных пассажиров и эффективного использования подвижного состава требуется проведение оперативного мониторинга пассажиропотока.

Таким образом, на основе проведенного анализа факторов внешней и внутренней среды пассажирского транспорта общего пользования в муниципальном образовании были определены основные направления его стратегии развития.

**3.2 Проект совершенствования муниципальной транспортной системы города Иркутска**

Город Иркутск – является одним из крупных городов Восточной Сибири. В нем проживает около 800 тыс. жителей. Транспортная система города огромна. Поэтому предлагаемый нами проект предусматривает разработку нескольких предложений совершенствования системы муниципального транспорта, в том числе и пригородного и междугороднего сообщения.

Задачами предлагаемого проекта являются следующие:

\* совершенствование транспортной системы города Иркутска

\* обеспечение безопасности пассажирских перевозок

\* развитие и совершенствование экономических отношений и рынка услуг пассажирского транспорта

\* развитие организации управления транспортным комплексом

\* организация междугородних и пригородных маршрутов, в рамках межмуниципального сотрудничества

\* формирование кадровой и социальной политики на пассажирском транспорте

\* улучшение экологической обстановки в городе

В целях совершенствования перевозки пассажиров необходимо провести анализ эффективности деятельности пассажирских предприятий разных форм собственности, усовершенствовать условия деятельности, как предприятий муниципальной собственности, так и субъектов предпринимательской деятельности - физических и юридических лиц.

Необходимо сформировать условия участия в конкурсах, особое внимание уделить наличию базы технического обслуживания и ремонта, возможности проведения предрейсового и послерейсового технического осмотра автомобилей и медицинского контроля за здоровьем водителей, обеспечению условий стоянки автомобилей, подбору перевозчиками персонала соответствующей квалификации, проведению кадровой подготовки работников, в том числе и водительского состава.

Ввиду того, что вопросы стабильной и безопасной работы на рынке городских пассажирских перевозок имеют абсолютный приоритет, первостепенное значение имеет вопрос совершенствования производственно-технической базы предприятий, которые работают на городских пассажирских перевозках.

Перевозчик должен иметь собственную или арендованную производственную базу (или соответствующий договор), что позволит в полном объеме осуществлять работы по обслуживанию и ремонту подвижного состава. Мощность производственной базы должна отвечать количеству подвижного состава, который используется предприятием на городских маршрутах. При этом в сфере городских пассажирских перевозок могут быть задействованы предприятия всех форм собственности.

При формировании рынка услуг городских пассажирских перевозок должны быть соблюдены требования эффективной конкуренции, а так же недопущение монополизации рынка. В рамках сформированной маршрутной сети распределение маршрутов между перевозчиками должно осуществляться исключительно на конкурсной основе, причем организационно-технические, экономические и другие факторы, которые учитываются при определении победителя конкурса, должны быть максимально детализированы.

Для эффективного распределения транспорта по разным режимам движения необходимо систематически проводить обследование пассажиропотоков с учетом отдаваемого пассажирами приоритета различным типам и видам транспорта за соотношением „время поездки - комфортабельность - цена". Объем социально-значимых услуг автомобильного транспорта и формирование заказа на эти услуги должен производиться с учетом общих объемов средств, предусмотренных на компенсацию льготного проезда отдельных категорий граждан на пассажирском транспорте. Суть предлагаемых мероприятий сведем в таблицу 3.4.

Таблица 3.4

Перечень предлагаемых мероприятий

|  |  |
| --- | --- |
| Основные предложения по совершенствованию транспортной системы города Иркутска | Предлагаемые мероприятия для достижения поставленных целей |
| 1 | 2 |
| Совершенствование существующей системы пассажирских перевозок | * Подготовка и переподготовка, обновление кадров (для МУП) * Обновление автопарка (ремонт, капительный ремонт, покупка в лизинг транспортных средств) * Организация проверок частных извозчиков на состояние здоровья, алкогольное опьянение, наличие разрешений, водительских прав, и тп) * Внедрение современного оборудования |
| Межмуниципальное сотрудничество в сфере пассажирских перевозок | * Наделение АММС полномочиями по наиболее цивилизованной организации пригородных и междугородних перевозок. * Совместная покупка транспортных средств и их содержание. |
| Организация совместной работы между различными видами транспорта (диспетчеризация) | * Разработка единой системы рейсов * Еженедельное отслеживание пассажиропотоков |

Предоставление социально значимых услуг пассажирского транспорта общего пользования осуществляется по определенным уполномоченными органами тарифам и на льготных условиях в соответствии с законодательством.

Основные принципы взаимоотношений заказчика перевозок с перевозчиками определяются договором, которым определяются требования к качеству и безопасности перевозок, фиксируется стоимость проезда, обусловливается порядок получения компенсации убытков от перевозок льготных категорий пассажиров и использования регулируемых тарифов. Для реализации предлагаемого проекта потребуются значительные капиталовложения. Их перечень представлен в таблице 3.5

Таблица 3.5

Объем инвестиций, необходимых для реализации проекта

|  |  |
| --- | --- |
| Направления инвестирования | сумма, млн. руб. |
| 1 | 2 |
| Инвестиции в основной капитал | 164 |
| Приобретение основных средств (автобусов, троллейбусов) | 104 |
| Капитальный ремонт и оснащение ремонтного парка | 60 |
| Прочие инвестиции | 36 |
| Подготовка и переподготовка кадров | 10 |
| Прочие расходы | 26 |
| Итого | 200 |

Как показывает таблица 3.5, необходимый объем инвестиций оставляет 200 млн. руб. Эта сумма пойдет на приобретение троллейбусов (по цене 34 млн.руб.), оснащение рабочих мест, обновление ремонтного парка,

Предполагается, что реализация проекта будет осуществляться в 2 этапа – в 2009 -2010 г.г. Это позволит снизить нагрузку на бюджет. Однако, весь комплекс предлагаемых мероприятий будет осуществлен в полной мере, уже с первого года внедрения. Апробация результатов в первом году позволит наиболее эффективно использовать капитальные вложения во втором году. Таким образом, это снизит риск, и повысит эффективность капиталовложений.

Таблица 3.6

План реализации проекта

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наплавления инвестирования | 2009 | 2010 |
| 1 | 2 | 3 |
| Инвестиции в основной капитал | 230 | 234 |
| Приобретение основных средств (автобусов, троллейбусов) | 200 | 204 |
| Капитальный ремонт и оснащение ремонтного парка | 30 | 30 |
| Прочие инвестиции | 20 | 16 |
| Подготовка и переподготовка кадров | 20 | 7 |
| Прочие расходы | 3 | 6 |
| Итого | 250 | 178 |

Таблица 3.6 показывает, что наибольшие капитальные вложения потребуются на первом году реализации предлагаемого проекта. В 2009 году планируется приобрести большую часть транспортных средств. Второй год будет посвящен кадровой политики проекта. План персонала представлен в таблице 3.7.

Таблица 3.7

План персонала предлагаемого проекта

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Категории работников | Кол-во штатных ед. | ФОТ, тыс.руб. в месяц | ФОТ тыс. руб. в год |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Руководящий состав | 10 | 250 | 3250 |
| Инженерно технический персонал | 8 | 120 | 1560 |
| Основной производственный персонал | 80 | 1440 | 18720 |
| Младший обслуживающий персонал | 30 | 300 | 3900 |
| Итого | 128 | 2110 | 27430 |

Таблица 3.7 показывает, что с увеличением автопарка и в связи с реализацией предлагаемых мероприятий по совершенствованию транспортной системы города Иркутска увеличится и штат МУП «ИркутскАвтоТранс» примерно на 128 штатных единиц. Это повлечет за собой и увеличение бюджетных средств направленных на оплату труда. По нашим подсчетам это увеличение составит примерно 27млн. руб.

Проведенные нами исследования и расчеты показали, что реализация проекта позволит увеличить прибыль МУП примерно на 30%.В таблице 3.8 приведен сравнительный анализ прибыли с 1 транспортной единицы до и после реализации проекта при различной степени загрузки мощностей.

Таблица 3.8

Прибыль на 1 транспортную единицу, руб. в день.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Загрузка мощностей | | | |
| 25% | 50% | 75% | 100% |
| До реализации проекта | 810,1 | 1620,3 | 2430,5 | 3240,7 |
| После реализации проекта | 1157,4 | 2314,8 | 3472,2 | 4629,6 |

Исходя из прибыльности на 1 транспортную единицу, можно спрогнозировать прибыль при запуске всех запланированных маршрутов. Таким образом, 30 приобретенных транспортных единиц принесут МУП «ИркутскАвтоТранс»:

416666,6 руб.;833333,3 руб.;1250000 руб.;1666666,6 руб. в месяц при загрузке различных мощностей (25%;50%; 75%; 100%; соответственно). Годовая же прибыль составит соответственно: 12500000 руб.; 25000000 руб.;37500000руб.;50000000руб. Таким образом окупаемость предлагаемого проекта составит примерно 3,5 – 4 года в зависимости от загрузки мощностей. Для ого, чтобы МУП использовал имеющиеся мощности по максимуму, необходимо поддерживать высокий сервис, и качество обслуживания, безопасность и своевременность перевозки пассажиров. Это возможно только при грамотно выстроенной организации процесса оказания транспортных услуг. Таким образом, при реализации предлагаемо проекта на улицы города выйдет еще 30 новых автобусов и троллейбусов, общей вместимостью 1200 пассажирских мест. Автобусы и троллейбусы будут отвечать самым современным требованиям техники безопасности и международным стандартам перевозки пассажиров.

Ожидаемый социально-экономический результат от реализации предлагаемых предложений:

В области транспорта:

1. обеспечение повышения качества перевозок на городских маршрутах общего пользования;
2. создание условий для организации гарантированного транспортного обслуживания населения
3. обновление парка подвижного состава и совершенствование его структуры;
4. совместная покупка транспортных средств для пригородных и междугородних перевозок пассажиров значительно сэкономит средства муниципальных бюджетов
5. обеспечение взаимодействия различных видов пассажирского транспорта (электро-, автомобильного, железнодорожного и воздушного транспорта) и сокращение времени поездки пассажиров между конечными пунктами назначения.

В области безопасности движения:

1. повышение уровня безопасности дорожного движения на автомобильном транспорте общего пользования;
2. улучшение транспортно-эксплуатационных качеств улично-дорожной сети и совершенствование организации дорожного движения на улицах и дорогах;
3. усовершенствование системы подготовки и переподготовки руководителей и специалистов автомобильной сферы, а также подготовки и повышения профессионализма водителей.

Основная цель проекта – повышения качества жизни населения города Иркутска.

Источники финансирования:

* АММС
* Бюджет города Иркутска
* Бюджет ФРР
* Бюджет Иркутской области
* Всероссийский Транспортный Союз
* Местные представители транспортного бизнеса

Проведенные исследования и расчеты позволяют сделать ряд важнейших выводов:

* Одно из приоритетных направлений развития транспортной системы является дальнейшее разделение потенциально конкурентных и монопольных сфер транспортной деятельности и сокращение сферы ценового регулирования.
* Используя средства целевого бюджетного финансирования, муниципального облигационного займа и лизинг, предприятия могут решить проблемы обновления подвижного состава, высокой текучести кадров вследствие низкой заработной платы и задолженности по ней, погасить кредиторскую задолженность по выплате налогов в бюджет и во внебюджетные фонды, а также оборудовать все остановки общественного транспорта удобными павильонами.
* Задачами предлагаемого проекта являются следующие:
* Совершенствование транспортной системы города Иркутска
* Обеспечение безопасности пассажирских перевозок
* Развитие и совершенствование экономических отношений и рынка услуг пассажирского транспорта
* Развитие организации управления транспортным комплексом
* Организация междугородних и пригородных маршрутов, в рамках межмуниципального сотрудничества
* Улучшение экологической обстановки в городе
* Основная цель проекта – повышения качества жизни населения города Иркутска.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Недостаточная развитость рынка транспортных услуг, особенно в крупных городах, может привести к территориальной социальной несправедливости жителей периферийных и спальных микрорайонов, которая представляет собой явление недополучения людьми элементарных жизненно важных услуг, приводящее к существенному снижению качества жизни. К элементарным жизненно важным пассажирским транспортным услугам относятся: транспортная доступность места работы, возможность посещать больницы, школы, учреждения.

При решении ряда важнейших вопросов, связанных с оценкой транспортных систем различных регионов и страны в целом, с определением «узких» мест в развитии транспорта, необходимо достаточно полно охарактеризовать состояние транспортной системы страны с помощью соответствующим образом сформированной совокупности показателей, основывающейся на принципах системного анализа с подбором учитывающих роль транспорта и его специфику.

Целью реформирования рынка услуг пассажирского транспорта, является формирование устойчиво развивающейся, эффективно и надежно функционирующей, экологически ориентированной системы пассажирского транспорта, отвечающей потребностям населения и доступной всем его слоям, включая малообеспеченные. Проведенные нами исследования транспортной системы показали следующие результаты:

• ежедневно в городе Иркутске муниципальным транспортом перевозится: автобусами более 668,0 тыс. пассажиров, наземным электротранспортом - 585,0 тыс. Протяженность городских автобусных маршрутов составляет 1 987,0 км, наземного электротранспорта - 810,0 км.

* + наиболее убыточными являются перевозки пассажиров по социально значимым городским и пригородным маршрутам
  + в подавляющем большинстве городов Иркутской области в частности г. Иркутске существуют ограничения доступа перевозчиков на пассажирский маршрут и ограничения количества транспортных средств на пассажирском маршруте в виде конкурсов на право работы на маршруте, навязанных договоров, несогласований и неутверждений маршрутов
  + в целом по Иркутской области, а так же в г. Иркутске пассажиры не довольны работой как транспортной системой, так и работой муниципальных транспортных компаний
  + убыточными являются наибольшая доля всех унитарных транспортных компаний (около 90% от общей численности)
  + МУП «ИркутскАвоТранс» на протяжении 7 последних лет покрывает лишь 30% затрат на свое содержание.Для решения проблемы неразвитости городской системы пассажирских перевозок предлагается проект, суть которого заключается в обновлении фондов, кадров, а так же организации межмуниципального сотрудничества.

Задачами предлагаемого проекта являются следующие:

* + - совершенствование транспортной системы города Иркутска
* обеспечение безопасности пассажирских перевозок
* развитие и совершенствование экономических отношений и рынка услуг пассажирского транспорта
* развитие организации управления транспортным комплексом
* организация междугородних и пригородных маршрутов, в рамках межмуниципального сотрудничества
* улучшение экологической обстановки в городе
* основная цель проекта – повышения качества жизни населения города Иркутска.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

I. Нормативные и законодательные акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Российская газета. – 12.08.1998. – №153-154.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 99 г. № 184-ФЗ // Российская газета. — 19.10.1999. — № 206.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2005 N 131-ФЗ //Российская газета. — 08.10.2005. — № 202.
4. Основы законодательства Российской Федерации о транспортной систме: ВС РФ от 22 июля 1993 N 5487-1 // Российские вести. — 09.09.1993. – № 174,
5. Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2007 г. № 239.
6. Постановление Правительства РФ от 06.04.2006 №153 // Российская газета. - 09.04.2006. - №74.
7. Об утверждении положения о Совете при Губернаторе Иркутской области по реализации приоритетных национальных проектов: постановление Губернатора Иркутской области от 11 апреля 2008 № 137-п.
8. Об утверждении положения о департаменте здравоохранения Иркутской области: постановление Администрации Иркутской области от 31.10.2009 № 256/1-па // Областная. — 13.02.2008 . —N 14.
9. Об утверждении положения о департаменте инвестиционного развития и национальных проектов Иркутской области: постановление Администрации Иркутской области от 31октября 2009 N 257-па // Областная. — 12.12.2009.— № 144.

II. Книги, журналы, сборники статей

1. Коровкина Е.Б. Правовое обеспечение реализации приоритетных национальных проектов / Коровкина Е.Б. // Финансы. – 2009. – № 9. – с. 11-13.
2. Кузнецова В.Н. Приоритетные национальные проекты / Кузнецова В.Н. // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 1. – с. 35-37.
3. Осадчая Г. И. Приоритетные национальные проекты в контексте социальной политики российской федерации / Осадчая Г. И. // Социальная политика и социология. – 2009. – № 2. – с. 8-21.
4. Райзберг В.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. Учеб.пособие. / Райзберг В.А. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 384 с.
5. Холопов В.А. Пути оптимизации проблемы регулирования предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления / Холопов В.А. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 9. – с.6-8.
6. Шелехов С.Ю. Российская система транспорта к чему приведут преобразования / Шелехов С.Ю. // ЭКО. – 2009. – № 4 – с. 28-39.

III. Интернет-источники

1. http://www.rus-reform.ru/magazine/archive/1/analytic/10000787 Абалкин Л.И. Экономические основы реализации национальных проектов.
2. http://spero.socpol.ru/docs/N7\_2009-5-26.pdf: Аганбегян А.Г., Варшавский Ю.В., Жуковский В.Д., О программно-целевом управлении в сфере пассажирских перевозок.
3. http://www.anrb.ru/isei/cf2006/d784.doc: Климова Л.А., Хуснуллина Г.З. Оценка использования программно-целевых методов управления в современных экономических условиях.
4. http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/a/769/File/20090414-Kylmyxametov. pdf: Кульмахаметов Э.В. Управление реализацией национальных проектов в отраслях социальной сферы (на примере республики Башкортостан)
5. http://www.rus-reform.ru/magazine/archive/13/topic/10000831: Мирошников С.Н. Успехи и проблемы местного самоуправления / Мирошников С.Н. // Национальные проекты. – 2009. — №6 (13).
6. http://irbis.asu.ru/mmc/econ/u\_gosreg/3.ru.shtml#3: Мищенко В.В. Государственное регулирование и планирование национальной экономики: Учебное пособие. – 2005.
7. http://www.rus-reform.ru/magazine/archive/13/topic/10000830/prn: Мокрый В.С. У национальных проектов и местной власти – общие цели / Мокрый В.С //Национальные проекты. – 2009. — №6 (13).
8. http://c-realty.narod.ru/nacproekt/habitation\_doc\_1\_2009.doc: Направления, основные мероприятия и параметры приоритетных национальных проектов на 2009 год президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (протокол № 16 от 21 февраля 2009 г).
9. http://www.rost.ru/main/docs/z42.indd.pdf: Направления, основные мероприятия и параметры приоритетных национальных проектов на 2008 год президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике.
10. http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=650: Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области.
11. http://www.vsmsinfo.ru/files/2chapter.pdf: Повышение качества жизни граждан.
12. http://www.strategies.ru/pdf/nac\_proekty.pdf: Приоритетные национальные проекты: история, отношение населения, реализация. Информационно-аналитическая записка. Материалы к семинару «Полития».