|  |  |
| --- | --- |
|  | Утвержден  постановлением коллегии контрольно-счетной палаты Волгоградской области  от 15 октября 2019 г. № 18/1 |

**ОТЧЕТ**

**о результатах проверки законности, эффективности (экономности и результативности) использования средств областного бюджета, направленных на организацию транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении, в том числе анализа вопросов государственного регулирования цен (тарифов) в Волгоградской области**

**в 2018 году и истёкшем периоде 2019 года**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.9 плана работы контрольно-счетной палаты Волгоградской области (далее - КСП) на 2019 год, утвержденного постановлением коллегии КСП от 17.12.2018 № 23/2.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 18.06.2019 по 06.09.2019.

**Цели контрольного мероприятия:**

1. Определить законность и эффективность использования бюджетных средств, направленных на обеспечение регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам в Волгоградской области (далее - перевозки по РТ).

2. Оценить достоверность расчета экономически обоснованных тарифов на перевозки по РТ, их актуальность, влияние на экономическое состояние перевозчиков.

3. Оценить доступность транспортных услуг для населения, в том числе в части сети маршрутов и тарифов для населения в сопоставлении с другими регионами.

**Проверяемый период деятельности:** 2018 год и первое полугодие 2019 года.

**Объекты контрольного мероприятия:**

-комитет транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области (далее - Облкомдортранс);

-комитет тарифного регулирования Волгоградской области (далее - КТР Волгоградской области);

-государственное унитарное предприятие Волгоградской области «Волгоградавтотранс» (далее - ГУП «Волгоградавтотранс», ГУП);

-муниципальное унитарное предприятие «Волжская автомобильная колонна № 1732» (далее - МУП «ВАК № 1732», МУП);

-ООО «Волгоградский автобусный парк» (далее - ООО «ВАП).

Запрошена информация у комитета по управлению государственным имуществом Волгоградской области о неиспользуемом недвижимом имуществе, находящемся в хозяйственном ведении ГУП «Волгоградавтотранс» (исх. от 09.08.2019 № 01КСП-02-04/1122, вх. от 21.08.2019 № 1265).

**Перечень оформленных актов контрольных мероприятий:** пять актов проверки объектов контроля, два из которых подписаны с пояснениями и замечаниями, на которые подготовлены заключения КСП:

-Облкомдортранс - акт от 06.09.2019 № 176, заключение на пояснения от 07.10.2019 № 01КСП-04-05/30;

-КТР Волгоградской области - акт от 13.08.2019 № 157, заключение на пояснения от 21.08.2019 № 01КСП-04-05/26;

-ГУП «Волгоградавтотранс» -акт от 26.07.2019 № 146;

-МУП «ВАК № 1732» - акт 26.07.2019 № 145;

-ООО «ВАП» - акт от 26.07.2019 № 141.

**Характеристика объектов контроля:**

В соответствии с п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым самостоятельно за счет средств бюджета субъекта относится решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении.

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом (далее - регулярные перевозки) регулируются Федеральным законом от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 220-ФЗ) и законом Волгоградской области от 29.12.2015 № 230-ОД «Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок по межмуниципальным и муниципальным маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в Волгоградской области» (далее – Закон № 230-ОД).

Регулярные перевозки подразделяются на два вида:

-регулярные перевозки по регулируемым тарифам (далее – перевозки по РТ) - регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, и предоставлением всех льгот на проезд, утвержденных в установленном порядке;

-регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам (далее – перевозки по НРТ) - регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

Облкомдортранс является органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере транспорта, организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в Волгоградской области.

Инструментом финансирования мероприятий по организации транспортного обслуживания населения является государственная программа Волгоградской области «Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения в Волгоградской области», утвержденная постановлением Администрации Волгоградской области от 23.01.2017 № 16-п (далее – ГП «Транспорт»).

Расходы по организации транспортного обслуживания населения на маршрутах по РТ утверждены Облкомдортрансу законами об областном бюджете по подразделу 0408 «Транспорт» в рамках основного мероприятия «Государственная поддержка общественного пассажирского транспорта» подпрограммы «Развитие системы общественного пассажирского транспорта в Волгоградской области».

Финансовое обеспечение организации перевозок по РТ в 2018 году и в первом полугодии 2019 года осуществлялась двумя способами:

-путем предоставления субсидий транспортным организациям на возмещение недополученных доходов, возникающих в результате перевозок по РТ (далее – субсидия по РТ). Получатель субсидии - ГУП «Волгоградавтотранс» (65 из 78 маршрутов по РТ);

-путем заключения государственных контрактов с транспортными организациями на выполнение работ, связанных с осуществлением перевозок по РТ (далее - контракты по РТ). Исполнители: МУП «ВАК № 1732» (11 из 78 маршрутов по РТ в 2018 году, 13 – в 2019 году) и ООО «ВАП» (2 из 78 маршрутов в 2018 году). Начальная (максимальная) цена контрактов (далее – НМЦК), заключённых с 01.07.2018 подлежит определению в соответствии с порядком, утверждённым Минтрансом России.

В 2018 году и первом полугодии 2019 года общий объём расходов на указанные цели без учета расходов на оплату кредиторской задолженности за 2017 год составил 316 512,1 тыс. рублей.

тыс. руб.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Направление расходов | Объем финансирования | | | | Наименование перевозчика |
| 2018 год | | 2019 год | |
| План | Факт | План | Факт I полугод. |
| Предоставление субсидий по РТ | 172 251,4 | 180 072,0\* | 89 873,3 | 73 023,9 | ГУП «Волгоградавтотранс» |
| Оплата контрактов по РТ | 56 621,3 | 16 720,1 | 65 000,0 | 28 856,3 | МУП «ВАК № 1732» |
| 17 839,8 | 0,0 | ООО «ВАП» |
| **ВСЕГО:** | **228 872,7** | **214 631,9** | **154 873,3** | **101 880,2** |  |
| *\*без учёта расходов на оплату кредиторской задолженности за 2017 год.* | | | | | |

**Результаты контрольного мероприятия:**

***Соблюдение законодательства при использовании бюджетных средств***

*Субсидии по РТ*

ГУП «Волгорадавтотранс» осуществляло деятельность по перевозкам по РТ на основании договоров транспортного обслуживания, заключённых в июне 2015 года сроком на 5 лет на обслуживание 65 межмуниципальных маршрутов на территории Волгоградской области (14 маршрутов междугородного сообщения и 51 маршрут пригородного сообщения), и соглашений о предоставлении субсидии по РТ.

ГУП «Волгоградавтотранс» не исполнена в полном объёме обязанность по ведению раздельного учёта затрат и доходов при осуществлении регулируемой деятельности, которая согласно пп. 3 п. 2.1 Порядка предоставления субсидии по РТ, утверждённого постановлением Администрации Волгоградской области от 27.11.2017 № 623-п (далее – Порядок № 623-п), является одним из условий предоставления субсидии. Положением об учётной политике предприятия не предусмотрены способы учёта доходов, затрат основного производства, общехозяйственных расходов, прочих расходов, относящихся к перевозкам по РТ и НРТ. По этой причине в филиалах и аппарате ГУП применялись различные способы и принципы отнесения расходов на результаты деятельности по разным видам перевозок (по маршрутам, субсидируемым из областного бюджета; по маршрутам, субсидируемым из муниципальных бюджетов; по маршрутам по НРТ – не субсидируемым).

В результате недолжного исполнения обязанности по ведению раздельного учёта информация о расходах при обеспечении перевозок по РТ, которую ГУП предоставлял ежемесячно для получения субсидии, недостоверна. Так, за 2018 год расходы ГУП «Волгоградавтотранс» по осуществлению перевозок по РТ занижены на 20 504,3 тыс. рублей.

Неверное определение и распределение расходов по видам перевозок не привело к дополнительным расходам областного бюджета. Однако, это повлияло на занижение субсидий на возмещение затрат в связи с оказанием услуг по перевозке пассажиров на муниципальных маршрутах по РТ, которые получали филиалы предприятия (Автоколонна 1730 «Новоаннинская», ПАТП Фроловское) из местных бюджетов Новоаннинского муниципального района, городского поселения г. Новоаннинский, городского округа г. Фролово на 2 680,9 тыс. руб., что отразилось на финансово-экономическом состоянии ГУП и увеличило убытки предприятия (см. раздел «Экономическое состояние перевозчиков»). В ходе проверки ГУП «Волгоградавтотранс» начал принимать меры для обеспечения надлежащего ведения раздельного учета затрат и доходов при осуществлении регулируемой деятельности.

В соглашениях о предоставлении субсидии по РТ, заключённых между Облкомдортрансом и ГУП, ведение раздельного учёта доходов и затрат не закреплено в качестве условия предоставления субсидии, а включено в перечень обязанностей перевозчика в разделе 4 «Взаимодействие сторон», что не соответствует требованиям пп. 3 п. 2.1 Порядка № 623-п.

Указанное нарушение исключает возможность привлечения получателя (должностных лиц получателя) субсидии к административной ответственности за нарушение условий предоставления субсидий, предусмотренной ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП.

*Контракты по РТ*

В 2018 году и в течение периода январь-май 2019 года Облкомдортранс в рамках исполнения ч. 2 ст. 14 Закона № 220-ФЗ заключил 1 государственный контракт с ООО «ВАП» и 7 государственных контрактов с МУП «ВАК № 1732» на перевозки по РТ на общую сумму 115 772,8 тыс. рублей.

ООО «ВАП» выступал подрядчиком по одному контракту по РТ по двум маршрутам (№ 123, 146) с периодом исполнения январь-сентябрь 2018 года и ценой 33 474,1 тыс. рублей. Облкомдортранс принял и оплатил работ на 17 839,9 тыс. руб. в связи с применением штрафных санкций за выявленные нарушения условий контракта, а также в связи с меньшим, чем предусмотрено контрактом, подтверждённым объёмом выполненной работы. Стороны ведут переписку. Иных нарушений условий контракта проверкой не установлено.

МУП «ВАК № 1732» являлся подрядчиком по 7 контрактам по РТ по 11 маршрутам пригородного сообщения в 2018 году (кроме № 123 и № 146, подрядчиком по которым выступал ООО «ВАП») и 13 маршрутам пригородного сообщения в истекшем периоде 2019 года (№ 102, 104, 108, 109, 111, 112, 116, 117, 119,133,141, 123 и 146). Указанные маршруты составляют полный перечень маршрутов по РТ в заволжской части Волгоградской области и обеспечивают транспортную связь г. Волжский с г. Волгоградом и населёнными пунктами Среднеахтубинского и Ленинского районов. Общая сумма контрактов 82 298,7 тыс. рублей. Период выполнения работ от одного до одиннадцати месяцев.

Семь контрактов заключены по результатам рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе по цене, равной НМЦК. В аукционе на право заключения контракта от 02.02.2019 № 1154095 помимо МУП «ВАК № 1732» участвовало ООО «ВАП». Цена контракта составила 17 150,0 тыс. руб., что ниже НМЦК (22 731,8 тыс. руб.) на 24,6 процента.

Из восьми закупок НМЦ двух контрактов, заключённых в 2017 году на оказание услуг в январе – сентябре 2018 года, определена запросом цены на транспортные услуги. НМЦК остальных шести закупок подлежала определению в соответствии с «Порядком определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом», утверждённым приказом Минтранса России от 08.12.2017 № 513 (далее – Порядок № 513). Порядок № 513 действовал с 01.07.2018 по 11.07.2019. С 12.07.2019 вступил в силу порядок определения НМЦК, утверждённый приказом Минтранса России от 30.05.2019 № 158 (далее – Порядок № 158).

При определении НМЦК по всем шести указанным закупкам Облкомдортранс допустил 65 нарушений Порядка № 513 на общую сумму 15 194,4 тыс. руб., которые привели к занижению (завышению) цены по пяти контрактам, заключённым с единственным подрядчиком, на общую сумму 3 591,2 тыс. руб., в том числе:

-завышению цены по 1 контракту на 320,6 тыс. руб.;

-занижению цены по 4 контрактам на 3 911,8 тыс. рублей.

1. В нарушение п. 8 Порядка № 513 при расчете средней рыночной стоимости транспортных средств принимались коммерческие предложения от менее чем 3-4 поставщиков, у которых стоимость транспортных средств различалась более 10 процентов. Согласно требований данного пункта при отличии стоимости транспортных средств более 10% предложения поставщиков не учитываются, при этом продолжается опрос поставщиков до получения 3 - 4 ответов, отвечающих данному требованию.

При определении НМЦК по закупке на 4 квартал 2018 года, минимальная и максимальная стоимость автобуса среднего класса отличалась в 1,5 раза. При определении НМЦК на 2019 год минимальная и максимальная стоимость автобуса большого класса отличалась в 1,3 раза, среднего класса – в 1,5 -2,5 раза.

Согласно пояснениям Облкомдортранса ввиду ограниченного числа поставщиков автобусов, а также в связи с не предоставлением отдельными поставщиками запрашиваемой информации, оперировать единовременно информацией о цене автобусов более чем от 2 поставщиков не представлялось возможным.

Средняя рыночная стоимость автобусов, принятая Облкомдортрансом для определения НМЦК, составила для большого автобуса 7 211,1 – 7 253,7 тыс. руб., для среднего – 2 894,0 – 4 058,0 тыс. рублей.

При исследовании информации, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru/>), установлены случаи использования при определении НМЦК по подобным закупкам существенно меньшей средней стоимости автобусов. Так, для определения НМЦК при закупке № 0145200000419000430 (Ленинградская область) принята средняя стоимость большого автобуса в размере 5 278,6 тыс. руб. (меньше средней стоимости, рассчитанной Облкомдортрансом на 27%), среднего автобуса – 2 285,7 тыс. руб. (меньше на 21 – 44%).

Данные, представленные поставщиками, не позволяют произвести расчёт в полном соответствии с требованиями п. 8 Порядка № 513. Но эти данные позволяют использовать показатели стоимости с меньшим разбросом, что приближает расчёт к установленным требованиям.

* 1. При расчёте НМЦК по двум закупкам использована стоимость автобуса среднего класса ЛИАЗ – 429260 в размере 6 035,0 тыс. руб., которая отличается от стоимости других автобусов в 1,6 – 2,5 раза. При использовании стоимости автобуса ПАЗ 423403-04 в размере 2 543,0 тыс. руб., отличающейся от стоимости других автобусов на 4-31%, НМЦК была бы ниже на 249,4 тыс. рублей.

1.2. При расчёте НМЦК по трём закупкам использована стоимость автобуса большого класса VOLGABUS 527002-0000010 (длина 11,99-12,19 м) по цене 8 400,0 тыс. рублей. В том же ответе ООО «ВОЛГОБАС ВОЛЖСКИЙ» от 22.08.2018 указана цена другого автобуса VOLGABUS 52700H-0000010 (длина 10,08 м) - 5 800,0 тыс. руб., которая не принята в расчёт, так как по мнению Облкомдортранса, этот автобус является автобусом среднего класса.

Согласно п. 14 ст. 3 Закона № 220-ФЗ класс транспортных средств - группа транспортных средств, характеризующихся только определенными габаритами в части длины. К большому классу отнесены транспортные средства длиной от более чем 10 метров до 16 метров включительно.

Согласно информации об общих характеристиках транспортного средства, содержащихся в Приложении № 1 к одобрению типа транспортного средства (Свидетельство № ТС RU E-RU.MT25.00027.P8), размещенному на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, длина автобуса VOLGABUS 52700H-0000010 составляет 10,08 метра. То есть, этот автобус является автобусом большого класса.

При использовании стоимости автобуса VOLGABUS 52700H-0000010 в размере 5 800,0 тыс. руб. вместо стоимости автобуса VOLGABUS 527002-0000010 в размере 8 400,0 тыс. руб., НМЦК по трём закупкам была бы ниже на 1 186,5 тыс. рублей.

1. В нарушение п. 7 Порядка № 513 при определении НМЦК по двум закупкам использовано не установленное реестром маршрутов максимальное количество транспортных средств на маршруте № 123 и № 146 - по 4 единицы среднего класса. При расчётах использовалось количество 12 и 6 единиц автобусов соответственно. НМЦК завышена на 483,1 тыс. рублей.
2. В нарушение приложения № 1 к Порядку № 513 при расчете максимальной себестоимости 1 км пробега автобусов использованы ненадлежащие показатели, коэффициенты, индексы и расчёты. В результате нарушений на 13 275,4 тыс. руб. НМЦК по 6 закупкам в целом занижена на 8 804,7 тыс. руб., что составляет 11,7% от общего объёма НМЦК по этим контрактам.

Указанные нарушения содержат признаки нарушения - несоблюдение порядка или формы [обоснования](consultantplus://offline/ref=36AA9F76774E1EDCDC57AFBB5EF293CE9C4E5A5425CCDDD43E61F53B0D05593BCAB1209434B26FCE1070562EC2FAD8840BB0A4B5991D4347M8mDD) НМЦК, обоснования объекта закупки (за исключением описания объекта закупки), за которое предусмотрена административная ответственность, установленная ч. 2 ст. 7.29.3. КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок».

*Эффективность использования бюджетных средств*

Как указано выше, расходы по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении на маршрутах по регулируемым тарифам осуществлялись в рамках основного мероприятия «Государственная поддержка общественного пассажирского транспорта» подпрограммы «Развитие системы общественного пассажирского транспорта в Волгоградской области» ГП «Транспорт».

Цель подпрограммы и ГП в рассматриваемой части закреплена как повышение доступности пассажирских транспортных услуг для населения Волгоградской области, которая решается путём государственной поддержки транспортных организаций, в том числе осуществляющих перевозки пассажиров по регулируемым тарифам, установленным ниже экономически обоснованных.

Целевым показателем, характеризующим достижение цели и решение задачи, определён «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» с целевым значением на период с 2018 по 2024 годы в размере 585 млн. место-км ежегодно.

Исходя из положений ГП «Транспорт», методики расчёта целевого показателя можно прийти к заключению о том, что применительно к данной программе под словосочетанием «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» понимается только данные о регулярных перевозках на межмуниципальных маршрутах по РТ, измеряемые в место-километрах.

Наименование показателя, содержащегося в ГП, не согласовано по содержанию и единицам измерения. Согласно нормативным правовым актам Росстата пассажирооборот транспорта - объем работы транспорта по перевозкам пассажиров. Единицей измерения является пассажиро-километр, т.е. перемещение пассажира на расстояние в 1 км.

Единицей измерения «место-километр» измеряется показатель «Транспортная работа», который встречается в некоторых нормативных правовых актах, например, в Методике расчета размера субсидий… по социальным проездным билетам, утверждённой постановлением Администрации Волгоградской области от 27.11.2017 № 622-п.

Таким образом, положения ГП «Транспорт» в части наименования и единиц измерения целевого показателя «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» не отвечают требованиям ч. 1 ст. 24 Закона Волгоградской области от 09.12.2014 № 169-ОД «О нормативных правовых актах Волгоградской области», согласно которой положения нормативных правовых актов Волгоградской области должны быть четко сформулированы в целях исключения возможности их двойного толкования.

Кроме того, целевой показатель, выраженный в «место-километрах» и обозначающий количество «провезённых мест» в автобусах, не очевидным образом характеризует прогресс в достижении цели или решении задачи государственной ГП «Транспорт» по повышению доступности пассажирских транспортных услуг для населения, то есть не соответствует требованию адекватности, установленному п. 2.5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Волгоградской области, утверждённого постановлением Правительства Волгоградской области от 27.08.2013 № 423-п (далее – Порядок № 423-п).

Согласно годовому докладу о ходе реализации ГП «Транспорт», подготовленному Облкомдортрансом, плановое значение показателя «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» за 2018 год не достигнуто (*план: 585 млн. место-километров, отчёт: 575,4 млн. место-километров*).

Проверкой перевозчиков и их отчётных документов установлено, что значение целевого показателя, именуемого в ГП «Транспорт» «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» и измеряемого в место-километрах, за 2018 год составило 594,5 млн. место-км, что больше планируемого значения на 9,6 млн. место-км (1,6%), значения, указанного в отчёте – больше на 19,1 млн. место-км (3,3%).

При формальной оценке перевыполнение планового значения целевого показателя при затратах, меньше запланированных, означает эффективное использование бюджетных средств.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | | **План** | **Факт** | **Отклонение** |
| Финансирование, тыс. руб. | Субсидий по РТ | 172 251,4 | 180 072,0\* | +7 820,6 |
| Контракты по РТ | 56 621,3 | 34 559,9 | -22 061,4 |
| ВСЕГО: | 228 872,7 | 214 631,9 | -14 240,8 |
| Целевой показатель «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования», млн. место-км | | 585,0 | 594,5 | +9,5 |
| *\*без учёта расходов на оплату кредиторской задолженности за 2017 год.* | | | | |

Вместе с тем:

-экономия бюджетных средств обусловлена, в основном, применением штрафных санкций к ООО «ВАП»;

-в 4 кв. 2018 года по причине отсутствия лимитов бюджетных обязательств не осуществлялись перевозки по РТ по значимым маршрутам № 123, 146 «Волжский – Волгоград» с объёмом плановой транспортной работы около 12 млн. место-км;

-объём транспортной работы, закреплённый в соглашении о предоставлении субсидии по РТ и контрактах по РТ - 664,8 млн. место-км, значительно превышает плановое (585,0) и достигнутое (594,5) значения целевого показателя.

млн. место-км

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Перевозчик** | **План по соглашению и контрактам** | **Факт** |
| ГУП «Волгоградавтотранс» | 577,0 | 520,3 |
| МУП «ВАК № 1732» | 32,8 | 32,2 |
| ООО «ВАП» | 55,0 | 42,0 |
| **ВСЕГО** | **664,8** | **594,5** |

С учётом указанных факторов не представляется возможным сделать однозначный вывод об эффективном использовании бюджетных средств и достижении цели ГП «Транспорт» в части повышение доступности пассажирских транспортных услуг для населения.

Приведённые данные могут свидетельствовать о недостатках при разработке и корректировке ГП «Транспорт», допущенных ответственным исполнителем – Облкомдортрансом, и об отсутствии взаимоувязанности соответствующих мероприятий программы по задачам и ресурсам, что несоответствует п. 1.2. Порядка № 423-п.

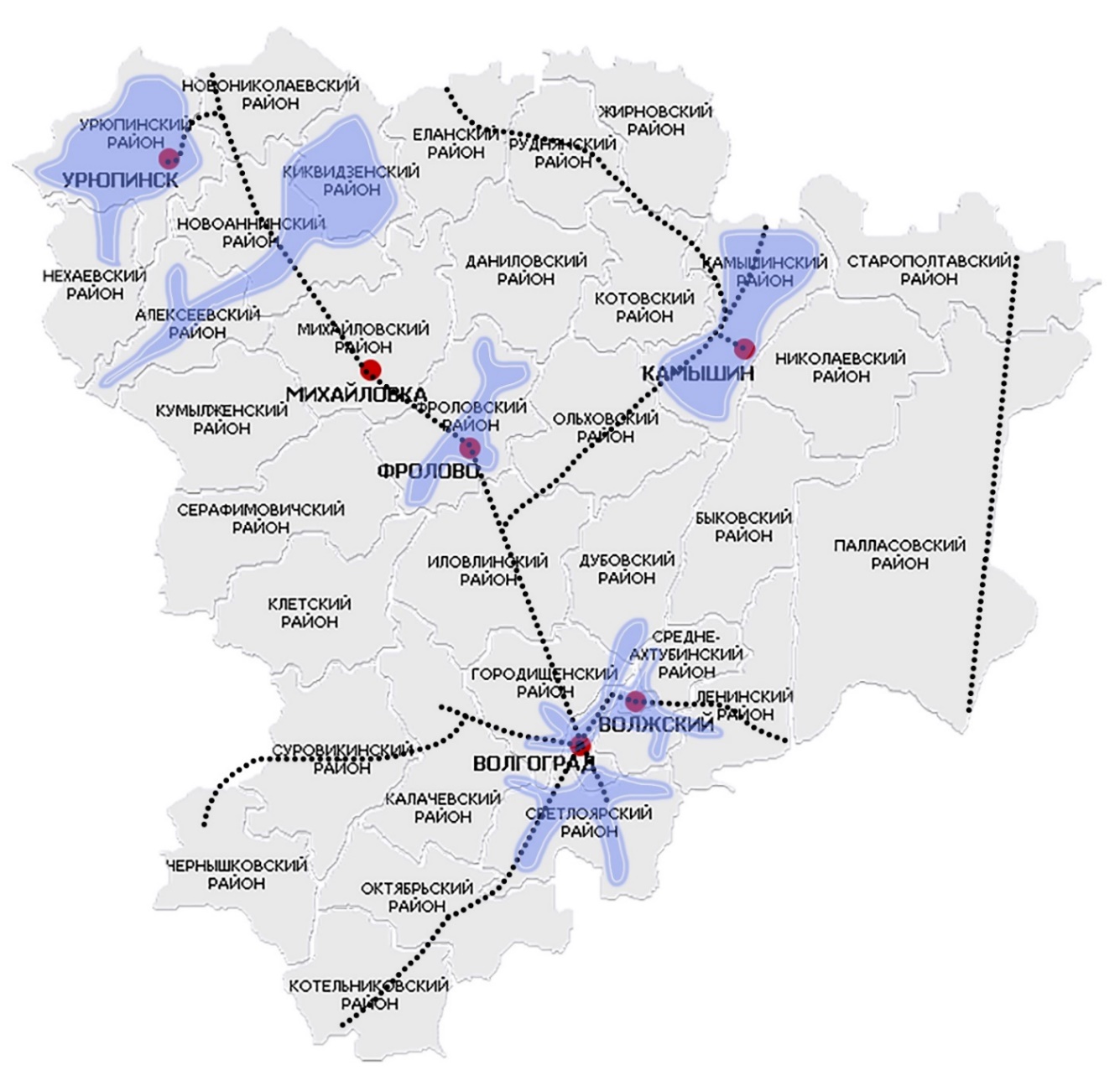
**Система транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении в Волгоградской области**

**и перспективы её развития**

*Сеть маршрутов*

В соответствии с требованиями Законов № 220-ФЗ и № 230-ОД Облкомдортранс ведёт реестр межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (далее – Реестр маршрутов), который размещен в открытом доступе (<http://uad.volgograd.ru/current-activity/services/avtobus-marhrut/>) и по содержанию сведений отвечает установленным требованиям.

По состоянию на 20.05.2019 в Реестр маршрутов включены 304 маршрута регулярных перевозок, в том числе 85 по регулируемым тарифам (РТ) и 219 по нерегулируемым тарифам (НРТ). Из 85 маршрутов по РТ, находящихся в Реестре маршрутов, фактически в 2018 – 2019 годах обслуживается 78 маршрутов по РТ. Охват территории Волгоградской области сетью маршрутов по РТ проиллюстрирован рисунком.



Автобусными маршрутами регулярных перевозок по РТ в разной степени охвачены 15 из 32 муниципальных районов и 6 городских округов Волгоградской области. Условно маршрутную сеть по РТ можно сгруппировать по 5 зонам, одна из которых включает 3 подзоны.

|  |  |
| --- | --- |
| **Зона (подзона)** | **Кол-во маршрутов по РТ** |
| Волгоградская | 44 |
| *Светлоярская* | *15* |
| *Дубовско-Городищенская* | *16* |
| *Волжская* | *13* |
| Урюпинская | 13 |
| Камышинская | 9 |
| Новоаннинская | 7 |
| Фроловская | 5 |
| **ИТОГО** | **78** |

Охват городов и поселений Волгоградской области сетью маршрутов по РТ носит неоднородный характер. Административные центры 22 муниципальных районов не имеют транспортной связи маршрутами по РТ между собой и (или) с городскими округами. Городской округ г. Михайловка не обеспечен связью маршрутами по РТ с другими муниципалитетами. Также непосредственно в этом городском округе отсутствуют муниципальные маршруты по РТ. Административные центры 11 муниципальных районов из 22 указанных не имеют также железнодорожной связи с другими территориями.

Существование значительной территории региона без сети автобусных межмуниципальных маршрутов по РТ, требующей затрат большого объёма бюджетных ресурсов, в течении продолжительного периода может ставить вопрос о возможности обеспечения транспортных потребностей населения без использования (с минимальным использованием) регулируемых тарифов за счёт построения адекватной конкурентной сети маршрутов по НРТ.

Сопоставление системы организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в ряде субъектов РФ (Саратовская, Самарская, Нижегородская, Воронежская, Астраханская и Ростовская области) показало следующее.

Общая картина организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в целом (по всем видам маршрутов, в том числе и по межмуниципальным маршрутам) представлена в таблице.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Данные на 01.01.2018 за 2017 год** | | | | | |
| **Наименование субъекта РФ** | **Численность населения тыс. чел.** | **Перевозка пассажиров млн.чел.** | **Пассажиро- оборот млн.пасс-км** | **Число автобусов**  **общего пользования**  **на 100 тыс. населения** | |
|
| **кол-во** | **место в РФ** |
| Саратовская область | 2463 | 210,9 | 3278 | 90 | 65 |
| Нижегородская область | 3235 | 422,1 | 4271 | 127 | 27 |
| Воронежская область | 2333 | 201,1 | 2401 | 137 | 20 |
| **Волгоградская область** | **2521** | **255,9** | **4862\*** | **146** | **18** |
| Астраханская область | 1017 | 68,8 | 4491 | 126 | 28 |
| Ростовская область | 4221 | 349,9 | 3458 | 113 | 40 |
| Самарская область | 3193 | 183,2 | 2733 | 109 | 44 |

*\*-пассажирооборот на межмуниципальных маршрутах по РТ в 2018 году составил 594,4 млн. пасс-км, или 12,2 % от общего объёма пассажирооборота.*

Волгоградская область среди сравниваемых субъектов характеризуется наибольшими показателями пассажирооборота (4 862 млн. пасс-км) и количества автобусов общего пользования на 100 тыс. населения (146 ед.). По последнему показателю Волгоградская область (146 ед.) занимает 18 место в РФ, опережая при этом сопоставимую по численности населения Саратовскую область (90 ед.) более чем в 1,6 раза.

Сведения о количестве маршрутов по РТ и НРТ по состоянию на 01.07.2019 согласно Реестров межмуниципальных маршрутов, размещенных на официальных интернет-сайтах уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ, представлены диаграммой.

Наибольшее количество маршрутов регулярных перевозок в Ростовской области - 670 ед., из них 554 маршрута, или 82,7% от общего количества, – маршруты по РТ. При этом, согласно графику изменения вида регулярных перевозок, утвержденному постановлением Правительства Ростовской области от 27.01.2016 № 25, в период с 19.08.2019 по 16.01.2022 по 516 маршрутам запланировано изменение вида перевозок с регулируемых тарифов на нерегулируемые.

В Нижегородской и Самарской областях все маршруты отнесены к маршрутам по НРТ. В Саратовской области из 183 маршрутов регулярных перевозок только 3 маршрута по РТ.

*Финансовое обеспечение межмуниципальных автомобильных перевозок по РТ*

Информация об объёмах государственной поддержки межмуниципальных автомобильных перевозок по РТ в сравниваемых субъектах РФ представлена в таблице.

тыс. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование субъекта РФ** | **Объем государственной поддержки** (утверждено Законом о бюджете) | | | | | |
| **субсидия** | | **контракт** | | **Всего:** | |
| **2018** | **2019** | **2018** | **2019** | **2018** | **2019** |
| Саратовская область | 500,0 | 1 000,0 | 500,0 | - | 1 000,0 | 1 000,0 |
| Нижегородская область | - | - | - | - | - | - |
| Воронежская область | 175 563,0 | 155 310,8 | 0,0 | 0,0 | 175 563,0 | 155 310,8 |
| **Волгоградская область** | **180 072,0\*** | **182 000,0\*\*** | **34 559,9\*** | **70 205,4\*\*** | **214 631,9\*** | **252 205,4\*\*** |
| Астраханская область | - | - | - | 2 286,3 | - | 2 286,3 |
| Ростовская область | - | - | 87,0 | - | 87,0 | - |
| Самарская область | - | - | - | - | - | - |

*\*- фактические расходы без кредиторской задолженности за 2017 год*

*\*\* - оценка*

В 2018 году и первом полугодии 2019 года расходы на финансовое обеспечение перевозок на межмуниципальных маршрутах по РТ осуществлялось только в Волгоградской и Воронежской областях. В Волгоградской области при меньшем количестве маршрутов почти в 2 раза (78 и 148 соответственно) объем государственной поддержки в 2018 году превышает расходы Воронежской области на 22,2 %, в 2019 году – на 62,4 процента.

В Астраханской и Саратовской областях законами о бюджетах предусмотрены незначительные объемы соответствующих расходов, но фактически (по пояснениям специалистов) расходы не осуществлялись в связи с отсутствием выпадающих доходов у перевозчиков. В Астраханской области перевозчиками выступают индивидуальные предприниматели, в Саратовской области – АО «Межгородтранс».

В Ростовской области при наличии 554 маршрутов по РТ расходы в 2018 году и первом полугодии 2019 года отсутствовали, так как возможность субсидирования выпадающих доходов, возникающих в результате регулярных перевозок по РТ, не предусмотрена.

В Волгоградской области до 2018 года финансовое обеспечение межмуниципальных автомобильных перевозок по РТ в полном объёме осуществлялось путём представления перевозчикам субсидий по РТ, принцип определения объёма которых базируется на определении разницы между доходом, который мог получить перевозчик, предоставляя услуги по экономически обоснованным тарифам (далее – ЭОТ), и доходами, которые он получил, осуществляя перевозки по [тарифам](#P39), соответствующим критериям доступности транспортных услуг (далее – тариф КРД).

С 2018 года в связи с изданием Закона № 220-ФЗ происходит переход на обеспечение регулярных перевозок по РТ посредством заключения государственных [контрактов](consultantplus://offline/ref=BFF45DE6B5B8EA671002C29B9F110A6D77843901ED41CB6170D57EC870A1BECCA1D94B804CEE5EED34B508993F4C222630D3771486A6BC55m0OAL) на выполнение соответствующих работ в [порядке](consultantplus://offline/ref=4FF8BD1570907C1BEE8E7EB4A0740772888FECC2B9BC14F43267B25686BB0952734F0F859CCA362F018CDA8CFFF429532FA21BE79D6B6C41j8R3L), установленном [законодательством](consultantplus://offline/ref=4FF8BD1570907C1BEE8E7EB4A0740772888FE0C1BFB614F43267B25686BB0952734F0F859CC93D7A50C3DBD0B8A13A5027A219EF82j6R0L) РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Как упоминалось выше, вся Волжская подзона Волгоградской зоны перевозок по РТ (13 маршрутов) с 2018 года финансируется через механизм контрактов по РТ.

По пояснениям Облкомдортранса механизм предоставления субсидий по РТ по остальной части маршрутов сохранится до середины 2020 года – до окончания действия договоров транспортного обслуживания, заключённых в 2015 году до вступления в силу Закона № 220-ФЗ.

ЭОТ на межмуниципальных маршрутах в целях определения нормативов субсидирования установлены приказом КТР Волгоградской области от 31.03.2015 № 10/2 на основании показателей 2014 года с использованием Методических рекомендаций…, введённых в действие распоряжением Минтранса России от 18.04.2013№ НА-37-р.

ЭОТ на протяжении четырех лет не пересматривались. Объективный рост по статьям затрат перевозчиков не учитывается (см. раздел «Экономическое состояние перевозчиков»).

В конце 2015 года Облкомдортранс инициировал пересмотр ЭОТ на 2016 год. Но в результате продолжительной переписки и обсуждений в сентябре 2016 года заявление было отозвано. Свое решение Облкомдортранс аргументировал тем, что КТР Волгоградской области при расчёте ЭОТ пользуется методом от фактически достигнутых показателей, в результате чего новые ЭОТ меньше действующих, что приведёт к ухудшению экономического состояния перевозчиков. КТР Волгоградской области мотивирует свой подход к расчёту ЭОТ необходимостью минимизации расходов областного бюджета.

В настоящее время в связи с переходом на обеспечение регулярных перевозок по РТ посредством заключения контрактов по РТ вопрос установления ЭОТ в перспективе потеряет свою актуальность.

Тарифы КРД призваны решить две задачи: обеспечить доступность транспортных услуг автомобильного транспорта для населения и служить одним из показателей для определения объёма субсидирования перевозчиков. Тарифы КРД также установлены в 2015 году приказом КТР Волгоградской области от 31.03.2015 № 10/1 в размере 1,66 руб. за 1 пасс.-км в пригородном сообщении и 1,72 руб. за 1 пасс.-км во внутриобластном междугороднем. С 01.01.2019 термин «тариф» заменён на термин «предельный тариф», что позволяет перевозчикам уменьшать фактически используемые тарифы при оказании услуг.

В основу расчёта тарифов КРД заложены показатели месячного среднедушевого дохода населения (на 2015 год - 20 335 руб.), критерий доступности транспортных услуг (доля затрат населения на транспорт в объёме среднедушевого дохода) для пригородного сообщения 5,5%, для междугороднего - 2,5% и показатели нормативно-плановой транспортной активности населения.

За прошедший период величина тарифов КРД также не изменялась.

Действующий [Порядок](consultantplus://offline/ref=417F47E24F8049256C669E8D825C9F7331B0EDD157AE872FACDAC06AD56CE9176078645281F818FA51768FD438FC2DF49DA7DEBD310557B165930A00z9SFN) установления регулируемых тарифов КРД утверждён приказом КТР Волгоградской области от 09.03.2016 № 8/9 (далее – Порядок № 8/9) и закрепляет обязанность инициирования установления тарифов за Облкодортрансом, который должен не позднее 01 октября года, предшествующего расчетному периоду регулирования, представить заявление об установлении тарифов КРД и обосновывающие материалы.

В нарушение п. 2.1 Порядка № 8/9 Облкомдортранс с 2016 года ни разу не направлял в КТР Волгоградской области заявление об установлении тарифов КРД.

Данные о размерах тарифов КРД на 2018 – 2019 годы, рассчитанные в соответствии с Порядком № 8/9 и на основе статистических данных и показателей, представленных Облкомдортрансом, приведены в таблице.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид межмуниципального  сообщения | | 2015  (утверждено) | 2018 (расчёт) | 2019 (расчёт) | Изменение 2019 к 2015 |
| **Тарифы КРД, руб. за 1 пасс.-км** | | | | | |
| Пригородное | | 1,66 | 1,62 | 1,66 | 0 |
| Внутриобластное междугородное | | 1,72 | 3,92 | 4,15 | +2,4 раза |
| **Основные исходные данные** | | | | | |
| Среднедушевой доход населения, руб. | | 20 335 | 22 745 | 23 233 | +5% |
| Критерий доступности транспортных услуг автомобил. транспорта в пригородном сообщении, % | | 5,5 | 5,0 | 5,0 | -9,1% |
| Средняя плановая дальность поездки, км | в пригородном сообщении | 16,8 | 17,5 | 17,5 | +4,2% |
| в междугородном сообщении | 147,5 | 49,5 | 49,5 | -в 3 раза |

При определении тарифов КРД в соответствии с закреплённым порядком тариф на перевозку пассажиров в пригородном сообщении в 2019 году был бы равен установленному - 1,66 руб. за 1 пасс.-км вследствие разнонаправленного изменения величин среднедушевого дохода, плановой дальности поездки и критерия доступности. Тариф на перевозки в междугороднем сообщении составит 4,15 руб. за 1 пасс.-км, что больше действующего в 2,4 раза по причине значительного сокращения средней плановой дальности поездки.

Также необходимо отметить, что требованиями к параметрам областного транспортного заказа на 2017-2030 годы Комплексного плана транспортного обслуживания населения Волгоградской области на средне- и долгосрочную перспективу до 2030 года в части пригородных пассажирских перевозок, утвержденного постановлением Администрации Волгоградской области от 14.06.2016 № 287-п, предусмотрено, что тариф КРД с 2017 года должен составлять 4,51 руб. за 1 пасс.-км на подавляющем большинстве маршрутов.

Сопоставление размеров тарифов на межмуниципальные перевозки, установленных в исследуемых субъектах РФ, представлено в таблице.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наименование**  **субъекта РФ** | **Тариф,** руб. за 1 пасс.-км | **Среднедушевые доходы населения в 2018 году**, руб. | **Приведённый КРД** (2/3\*100000) |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Саратовская область | 2,15 | 20 634 | 10,42 |
| Нижегородская область | 2,5 | 31 700 | 7,89 |
| Воронежская область | 2,3 | 30 487 | 7,54 |
| **Волгоградская область** | **1,66** | **22 341** | **7,43** |
| Астраханская область | 1,7 | 23 024 | 7,38 |
| Ростовская область | 1,83 | 28 885 | 6,34 |

В Волгоградской области в абсолютных величинах наименьший тариф КРД среди сравниваемых регионов. Показатель соотношения тарифа к среднедушевым доходам населения, как к базовой величине, используемой для расчёта тарифа, показывает, что тариф в Волгоградской области третий по величине после тарифов в Астраханской и Ростовской областях за счёт большего значения доходов населения в этих регионах. В Саратовской области соотнесённый к доходам тариф больше тарифа в Волгоградской области более чем на 40 % (10,42/7,43-100).

После полного перехода на механизм финансового обеспечения перевозок через контракты по РТ и при сохранении существующей маршрутной сети межмуниципальных перевозок в Волгоградской области, сохранении тарифов КРД и объёмов пассажирооборота на маршрутах по РТ, что фактически задекларировано ГП «Транспорт» путем закрепления неизменного значения целевого показателя «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» на уровне 585 млн. место - км в год, для финансового обеспечения межмуниципальных перевозок по РТ по оценке, исходя из действующего порядка определения НМЦК (Порядок № 158) в ценах 2020 года в зависимости от разных подходов к расчёту затрат на оплату труда, потребуется порядка 550,0 – 650,0 млн. руб. в год, что превышает фактические расходы 2018 года(214 631,9 тыс. руб.)в 2,6 - 3 раза.

Вместе с этим необходимо отметить, что в РФ имеются примеры минимизации расходов бюджетных средств при организации перевозок по РТ через механизм заключения контрактов по РТ.

Так, например, согласно информации, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru/>), НМЦК всех контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по РТ по смежным межрегиональным маршрутам Ленинградской области, рассчитана **в сумме 1,0 рубль**. Контракты являются долгосрочными – 4-5 лет. Указанный размер НМЦК обеспечивается включением в один лот трёх-семи «прибыльных» и «убыточных» маршрутов. Размер платы за проезд пассажиров превышает стоимость работы транспортных средств за счёт значительного планируемого пассажирооборота на маршрутах и величины тарифа.

Подобные подходы применены также в Кемеровской (НМЦК 0,01 руб.), Тамбовской (0,2 руб.), Ярославской (1,0 руб.) областях, Красноярском крае (6,00 руб.) и Республике Алтай (10,0 руб.).

*Экономическое состояние перевозчиков*

Как упоминалось выше, межмуниципальные маршруты по РТ в Волгоградской области в основном обслуживают ГУП «Волгоградавтотранс» и МУП «ВАК № 1732». В 2018 году 9 месяцев маршруты № 123, № 146 (Волжский - Волгоград) обслуживались ООО «ВАП».

В состав ГУП «Волгоградавтотранс» входят 10 филиалов и 14 структурных подразделений. Из 10 филиалов только 6 осуществляют деятельность по перевозке пассажиров. Четыре филиала предоставляли часть имущества в аренду и безвозмездное пользование. Предприятие наделено имуществом на праве хозяйственного ведения. Балансовая стоимость основных средств на 01.01.2019 составляла 712 171,9 тыс. рублей.

Автобусный парк ГУП состоит из 324 единиц, в том числе 303 автобуса получено безвозмездно от Облкомдортранса, местных администраций, других юридических лиц в результате реорганизации предприятий в 2011-2013 годах. 33 автобуса (или 10% автобусного парка) на дату проверки не эксплуатируются в связи с непригодностью и не подлежат ремонту.

Среднесписочная численность работников ГУП за 2018 год составляла 703 человека, из них 44,1% приходится на долю водителей, 14,8% - доля работников ремонтной зоны, 27,5 % - на долю служащих. Наиболее многочисленными подразделениями являются АК-1208 с численностью 244 чел. (34,7% от общей численности) и ПАТП-2 с численностью 202 чел. (28,7% от общей численности), расположенные в г. Волгограде. В 1 полугодии 2019 года среднесписочная численность предприятия увеличилась на 32 человека за счёт увеличения численности кондукторов и водителей ПАТП-2 и АК-1208. Среднемесячная заработная плата одного работника предприятия в 2018 году составила 20,9 тыс. рублей.

В результате финансово-хозяйственной деятельности предприятия ежегодно образовывался убыток: в 2016 году - 7 191,0 тыс. руб., в 2017 году - 23 268,0 тыс. руб., в 2018 году – 12 901,0 тыс. рублей. Одной из причин убытков является содержание неиспользуемого имущества автотранспортных баз, числящихся за филиалами ГУП, которые не осуществляли деятельность по перевозке пассажиров. Так, в 2018 году «расходы на содержание законсервированных производственных баз» составили 14 806,5 тыс. руб., что сопоставимо с убытком предприятия в сумме 12 901,0 тыс. рублей.

Информация о результатах деятельности ГУП «Волгоградавтотранс» за 2018 год в части перевозок пассажиров в разрезе видов перевозок без учёта иных видов деятельности и доходов по дебиторской задолженности за 2017 год представлена в таблице.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | **ИТОГО по предприятию** | **На маршрутах по РТ** | | **Коммерческие перевозки** | |
| **Межмуници-пальные** | **Муници-пальные** | **На маршрутах по НРТ** | **Заказ, грузовые** |
| **ДОХОДЫ** | **435 083,3** | **282 276,2** | **37 992,5** | **88 499,3** | **26 315,3** |
| Выручка (в т.ч от продажи СПБ) | 233 230,3 | 98 312,2 | 20 103,5 | 88 499,3 | 26 315,3 |
| Субсидия СПБ | 5 170,0 | 3 892,0 | 1 278,0 |  |  |
| Субсидия по РТ | 196 683,0 | 180 072,0 | 16 611,0 |  |  |
| **РАСХОДЫ** | **452 334,3** | **273 651,3** | **40 673,4** | **115 643,8** | **22 365,8** |
| Себестоимость (в т.ч. Аппарат) | 446 451,3 | 267 768,3 | 40 673,4 | 115 643,8 | 22 365,8 |
| Прочие расходы | 5 883,0 | 5 883,0 |  |  |  |
| **ФИНАНСОВЫЙ РЕЗУЛЬТАТ** | **-17 251,0** | **8 624,9** | **-2 680,9** | **-27 144,5** | **3 949,5** |

Приведённые данные свидетельствуют о том, что в целом отрицательный финансовый результат деятельности ГУП по перевозкам в 2018 году (-17,3 млн. руб.) обусловлен убыточностью перевозок по НРТ (-27,1 млн. руб.), что в свою очередь говорит об отсутствии на предприятии разумной коммерческой политики, которая должна обеспечить как минимум безубыточность этой деятельности.

Положительный финансовый результат от деятельности по перевозкам на межмуниципальных маршрутах по РТ (+8,6 млн. руб., или условная рентабельность 3,1%) формально может являться подтверждением сбалансированности системы организационного и финансового обеспечения перевозок по РТ через механизм предоставления субсидий по РТ.

Однако детальный анализ расходов и доходов предприятия показал, что формальный положительный финансовый результат не является отражением реального экономического состояния ГУП «Волгоградавтотранс»:

1. Фактические затраты предприятия не могут обеспечить его стабильного функционирования.

Структурный анализ затрат в стоимости 1 км пробега по четырем маршрутам с наибольшим объёмом работы (51,5%) и долей субсидии по РТ (47,6%) и всем маршрутам по сравнению с расчётом ЭОТ представлен в таблице.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование расходов | Структура затрат | | | |
| По 4 маршрутам в среднем на 1 км пробега | | На все маршруты РТ на весь пробег | |
| Расчёт ЭОТ | Факт | Всего затрат, тыс. руб. | Доля, % |
| Горючее | 28,5% | 25,4% | 55 257,0 | 20,2% |
| Смазочные материалы | 2 229,0 | 0,8% |
| Шины | 2,2% | 1,1% | 2 658,0 | 1,0% |
| Техническое обслуживание и ремонт | 8,8% | 5,7% | 22 187,0 | 8,1% |
| Амортизация подвижного состава | 16,4% | 0,1% | 4 169,0 | 1,5% |
| Заработная плата водителей и кондукторов | 12,2% | 30,3% | 68 365,0 | 25,0% |
| Прочие расходы | 31,9% | 37,5% | 118 786,3 | 43,4% |
| ИТОГО | 100,0% | 100,0% | 273 651,3 | 100,00% |

Фактическая структура расходов предприятия существенно отличается от структуры расходов, учтённых в 2015 году при расчёте ЭОТ. За счёт расходов на ГСМ, шины, техобслуживание, ремонт и амортизацию в 2-2,5 раза увеличилась доля расходов на оплату труда. При расчёте ЭОТ зарплата водителей принята в размере 16,8 тыс. рублей. Фактическая средняя оплата труда водителей на выбранных 4 маршрутах составила 24,4 тыс. руб., т.е. больше показателя, использованного при расчёте ЭОТ, на 45,2 процента. Цена дизельного топлива в расчёте ЭОТ принята в размере 33,50 руб. за 1 л, средние потребительские цены на дизельное топливо в 2018 году колебались в пределах 39,7- 44,99 руб. за 1 л, то есть выросли на 19-34 процента.

При расчете ЭОТ рентабельность (прибыль) не предусмотрена.

Сокращение доли расходов по отдельным статьям обусловлено следующими причинами:

-по статье «горючее» - в связи с тем, что часть автобусов вместо расчётного дизельного топлива работает на газомоторном топливе, стоимость которого в 2,5 раза меньше при сравнительно одинаковом расходе;

-по статьям «смазочные материалы», «шины», «техническое обслуживание и ремонт» фактические затраты ниже установленных норм по причине жёсткой экономии;

-затраты на амортизацию практически отсутствуют в связи с истечением сроков амортизации (изношенный парк) и отсутствием амортизации в результате безвозмездного получения автобусов.

КТР Волгоградской области считает, что отсутствие (незначительный объём) амортизации в структуре расходов перевозчиков говорит о том, что парк перевозчиков не обновлялся, средства на амортизацию направлялись на другие статьи затрат, что свидетельствует о недостаточном контроле со стороны собственников.

Таким образом, предприятие, имея номинальный положительный финансовый результат от перевозок по РТ, который направлялся на частичное покрытие убытков по перевозкам по НРТ, не обновляет автобусный парк, сдерживает рост оплаты труда, осуществляет затраты на техническое обслуживание, смазочные материалы, замену шин ниже нормативных. Учредитель ГУП «Волгоградавтотранс» - комитет по управлению имуществом Волгоградской области характеризует финансовое состояние предприятия как неустойчивое, планово-убыточное.

1. Существующая система дублирующих маршрутов по РТ и НРТ, иные проблемы рынка пассажирских перевозок не позволяют обеспечить высокий пассажирооборот на маршрутах по РТ, снижают доходы перевозчиков, увеличивая требуемые объёмы финансовой поддержки из бюджета.

Наиболее ёмко степень использования автобусов характеризует показатель наполняемости, определяемый как отношение значения пассажирооборота (пасс.-км) на значение транспортной работы (место-км) и показывающий, на сколько процентов использована вместимость автобусов.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Номер | **Наименование** | **Транспортная работа, тыс. место-км** | **Пассажирооборот, тыс. пасс.-км.** | **Наполняемость автобусов, %** |
| Макс. | 774 | г. Новоаннинский (АС) - ст.Приображенская | 307 | 135 | 43,9 |
| 779 | г. Новоаннинский (АС) - п. Зубриловский | 603 | 165 | 27,4 |
| 611 | г. Камышин (АС) – п. Воднобуерачное | 2291 | 627 | 27,4 |
| Мин. | 125а | г. Волгоград-с.Карповка | 6193 | 397 | 6,4 |
| 139э | Руднева-дачи Волжаночка | 1219 | 76 | 6,3 |
| 112 | г.Волгоград - п.Грачи | 5326 | 217 | 4,1 |
| **ВСЕГО** | | | **594 499** | **74 108** | **12,5** |

Средняя наполняемость автобусов по всем 78 маршрутам по РТ в 2018 году составила 12,5 процента. В зависимости от маршрута этот показатель колеблется в пределах от 4,1 до 43,9 процента.

По мнению перевозчиков низкий пассажиропоток на маршрутах по РТ обусловлен наличием установленных Облкомдортрансом дублирующих маршрутов по НРТ, обслуживаемых иными коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями. ГУП «Волгоградавтотранс» считает, что в различной степени задублированы 15 маршрутов по РТ.

Согласно п. 6.1 Документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в Волгоградской области, утвержденного постановлением Администрации Волгоградской области от 26.06.2017 № 340-п (далее – Документ планирования) во исполнение требований Закона № 220-ФЗ, предусмотрена отмена и изменение ряда дублирующих и неэффективных маршрутов по НРТ в 2018 году. По состоянию на дату проверки такие мероприятия не проведены. В 2017-2019 годах отменено 11 маршрутов из 51 маршрута, подлежащего к отмене, и изменены 14 маршрутов из 46 маршрутов, подлежащих изменению.

Также остаётся нерешённой ситуация с регулярными перевозками пассажиров под видом заказных, которая приводит к оттоку пассажиров от легальных, добросовестных перевозчиков.

Таким образом, система транспортного обеспечения населения через механизм субсидирования на основе неизменяемых тарифов с существующей сетью маршрутов по РТ и НРТ не способна обеспечить стабильную работу предприятия, отвечающую требованиям безопасности перевозок, и в конечном счёте приведёт к полной дестабилизации финансово-экономического состояния перевозчика.

Общее количество автобусов, эксплуатируемых МУП «ВАК № 1732», составляет 171 единицу, из которых 114 единиц находятся в собственности предприятия и 57 единиц - на забалансовом учете, в том числе 50 автобусов, приобретенных в лизинг. Межмуниципальные маршруты по РТ обслуживает 20 автобусов.

Информация о результате деятельности МУП «ВАК № 1732» по пассажирским перевозкам по межмуниципальным маршрутам по РТ представлена в таблице.

тыс. руб.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Наименование** | **2018** | **5 мес2019** |
| **Доходы** | **25 812,1** | **27 667,4** |
| Выручка от продажи билетов (в т.ч. от продажи СПБ) | 6 067,0 | 4 678,1 |
| Субсидия СПБ | 202,7 | 256,6 |
| Доходы по контрактам | 19 542,4 | 22 732,7 |
| **Расходы** | **21 601,9** | **24 373,9** |
| **Финансовый результат** | **4 210,2** | **3 293,5** |

МУП по перевозкам по межмуниципальным маршрутам по РТ получило положительный финансовый результат – доходы превышают расходы. Отношение результата к расходам (показатель, подобный показателю уровня рентабельности) составляет 19,5 и 13,5% соответственно по периодам и превышает уровень рентабельности, используемый при расчёте НМЦК (9,6% - в Порядке № 513, 4,8% в - Порядке № 158).

Согласно бухгалтерской отчетности МУП «ВАК № 1732» за 2018 год убыток от деятельности предприятия составил 38 374,0 тыс. руб., т.е. положительный финансовый результат от пригородных перевозок по РТ снизил убыток от осуществления иной деятельности.

ООО «ВАП» входит в состав холдинговой транспортной компании «Питеравто». Большая часть административно-управленческого персонала территориально находится в г. Санкт-Петербург. Бухгалтерское обслуживание оказывается по договору организацией, также находящейся в г. Санкт-Петербург. Указанная ситуация приводит к низким косвенным расходам ООО «ВАП», а также к невозможности исследования первичной документации в полном объеме. На дату проверки парк ООО «ВАП» насчитывал 237 единиц подвижного состава.

ООО «ВАП» выступал подрядчиком по одному контракту по РТ по двум маршрутам (№ 123, 146) с периодом исполнения январь-сентябрь 2018 года и ценой 33 474,1 тыс. рублей. Облкомдортранс принял и оплатил работы на 17 839,9 тыс. руб. (см. выше).

Информация о результате деятельности ООО «ВАП» по перевозкам по межмуниципальным маршрутам по РТ представлена в таблице.

тыс. руб.

|  |  |
| --- | --- |
| **Наименование** | **9 мес. 2018** |
| **Доходы** | **30 966,7** |
| Выручка (в т.ч от продажи СПБ) | 3 533,8 |
| Контракт | 27 018,5\* |
| Субсидия СПБ | 414,4 |
| **Расходы** | **29 023,9** |
| **Финансовый результат** | **1 942,8** |
| \*с учётом неоплаченной, но вероятно выполненной работы, и без учёта штрафов | |

Общество по рассматриваемым перевозкам при надлежащем подтверждении проделанной работы получило бы положительный финансовый результат – доходы превышают расходы на 1 942,8 тыс. рублей. Отношение результата к расходам (показатель, подобный показателю уровня рентабельности) составляет 6,7 процента.

*Перспективы изменения системы*

*межмуниципальных автомобильных регулярных перевозок*

Анализ нормативной правовой базы Волгоградской области в сфере организации транспортного обслуживания населения, настоящая проверка показали отсутствие единого, комплексного, прозрачного и последовательного подхода к решению вопросов развития регулярных перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам.

Документами, призванными определить такой подход и закрепить планы изменения системы межмуниципальных автомобильных регулярных перевозок, являются ранее упомянутые:

-Комплексный план транспортного обслуживания населения Волгоградской области на средне- и долгосрочную перспективу до 2030 года в части пригородных пассажирских перевозок, утвержденный постановлением Администрации Волгоградской области от 14.06.2016 № 287-п (далее – Комплексный план). С даты принятия не корректировался и не всегда исполняется;

-Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в Волгоградской области, утвержденный постановлением Администрации Волгоградской области от 26.06.2017 № 340-п (далее – Документ планирования). Один раз внесены изменения, призванные устранить технические ошибки, допущенные в первой редакции;

-ГП «Транспорт». Периодически корректируется.

Названные нормативные правовые акты декларативно неконкретны, не согласованы между собой и не учитывают объективные обстоятельства сегодняшнего дня. Уполномоченный орган исполнительной власти Волгоградской области – Облкомдортранс не обеспечивает согласованность нормативно-правовой базы и, по существу, не имеет тактики и стратегии своих действий в свете происходящего изменения механизма финансового обеспечения перевозок по РТ.

Комплексный план предусматривает закупку 130 автобусов в 2015-2018 годах и строительство (реконструкцию) в 2014-2017 годах автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения общей протяженностью 65,609 км. Вопросы изменения механизма финансового обеспечения перевозок по РТ документом не затрагиваются. Однако с 2017 года предусмотрено увеличение ЭОТ и тарифа КРД до 4,15 руб. за 1 пасс.-км, что не реализовано.

Как упоминалось выше, с 2015 года попытка изменения ЭОТ не реализована, инициирование увеличения тарифа КРД не осуществлялось.

Указанные правовые акты содержат различную информацию о количестве и составе межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок в Волгоградской области.

ед.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Источник** | **РТ** | **НРТ** | **Подлежащих отмене** | **Всего** |
| Комплексный план | - | - | - | 283 |
| Документ планирования | 78 | 175 | 51 | 304 |
| Реестр маршрутов | 85 | 219 | - | 304 |

Документом планирования закреплены вопросы организации регулярных перевозок по регулируемым и нерегулируемым тарифам и перечни межмуниципальных действующих, подлежащих изменению и отмене маршрутов.

Мероприятия по организации и проведению отмены и изменению дублирующих и неэффективных межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, определённые Документом планирования к реализации в 2017-2018 годах, в большей части не исполнены. В 2017-2019 годах отменено 11 маршрутов из 51 маршрута, подлежащего к отмене, и изменены 14 маршрутов из 46 маршрутов, подлежащих изменению.

Одной из основных проблем в организации регулярных перевозок Документом планирования обозначено отсутствие обустроенных транспортно-пересадочных узлов в г. Волгограде. По пояснениям Облкомдортранса формирование оптимальной маршрутной сети возможно при наличии таких узлов. При этом Облкомдортранс не владеет информацией о сроках и перспективах создания транспортно-пересадочных узлов.

График заключения государственных контрактов для организации регулярных перевозок по РТ, обязательность наличия которого установлена положениями п. 9 ст. 39 Закона № 220-ФЗ, Документом планирования не предусмотрен. Вместо этого обозначена дата начала заключения контрактов - с 01 января 2018 года.

Облкомдортранс проявляет непоследовательность действий по переходу на контракты по РТ. Изменениями ГП «Транспорт» от 23.04.2018 расходы на предоставление субсидий по РТ перевозчикам в полном объеме перераспределены на расходы по контрактам по РТ, что могло свидетельствовать о полном переходе на механизм заключения контрактов с 2018 года. Однако изменениями ГП «Транспорт» от 04.07.2018 (спустя чуть более двух месяцев) объемы финансирования установлены вновь по двум направлениям финансового обеспечения (субсидии и контракты).

Согласно действующей редакции ГП «Транспорт» полный переход на механизм заключения контрактов предусмотрен с 2021 года.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
| ГП «Транспорт» | Пассажирооборот автотранспорта общего пользования, млн. место-км | 585 | 585 | 585 | 585 | 585 | 585 | 585 |
| Субсидия по РТ | 172,3 | 89,9 | 140,7 |  |  |  |  |
| Контракт по РТ | 56,6 | 65,0 | 65,0 | 207,1 | 207,1 | 207,1 | 207,1 |
| **Всего** | **228,9** | **154,9** | **205,7** | **207,1** | **207,1** | **207,1** | **207,1** |
| **Оценка объёмов финансирования (2018 - факт)** | | **214,6** | **252,2** | **390,0** | **550,0-650,0 в год в ценах 2020 года** | | | |

Судя по постоянному значению целевого показателя «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» - 585 млн. место-км трансформация маршрутной сети регулярных перевозок программой не предусмотрена. По вышеописанным причинам успешная реализация задачи сохранения транспортной работы по маршрутам по РТ без изменения подходов к организации пассажирских перевозок с запланированным объёмом финансирования 205,7 - 207,1 млн. руб. в год представляется малореалистичной.

Также необходимо отметить, что планирование и организация закупок на выполнение работ, связанных с регулярными перевозками, непоследовательны и обрывочны. На 2019 год заключено 6 государственных контрактов со сроком выполнения работ по 13 маршрутам от одного до одиннадцати месяцев. Долгосрочные контракты не заключаются. По пояснениям Облкомдортранса ситуация обусловлена задержкой при организации закупок, что потребовало применения ускоренной процедуры размещения заказов с невысокой НМЦК.

По этому поводу Президент России В.В. Путин на заседании президиума Государственного совета, прошедшего 22.09.2017 и посвящённого вопросам комплексного развития пассажирских перевозок в субъектах Российской Федерации отметил, что стимулом к повсеместному обновлению парка общественного транспорта являются, «в том числе и долгосрочные контракты с перевозчиками, что поможет им вдолгую планировать свою деятельность и инвестиции в приобретение новых транспортных средств».

*Отдельные вопросы*

В целом в РФ и в Волгоградской области в частности существуют различные рычаги поддержки (развития) разных сфер экономики, местом приложения которых выступает общественный пассажирский автомобильный транспорт.

В результате отсутствия координации при использовании этих рычагов происходит излишнее («двойное») использование бюджетных средств, что, в целом, может негативно отражаться на эффективности их использования.

Так, как сказано выше, государственная поддержка пассажирских автомобильных перевозок по РТ в рамках ГП «Транспорт» основывается на предоставлении перевозчикам субсидии по РТ и заключении контрактов по РТ. При определении объёмов финансирования в обоих случаях предусматривается объём средств на приобретение (возобновление) парка автобусов.

Определение объёма субсидии по РТ базируется на расчёте разницы между ЭОТ и тарифами КРД. КТР Волгоградской области при расчёте ЭОТ в составе прямых расходов при перевозках учтена амортизация автобусов исходя из стоимости новых транспортных средств. То есть, субсидия по РТ была призвана обеспечить затраты перевозчиков по приобретению автобусов.

При определении НМЦК при осуществлении закупок в сфере перевозок по РТ в соответствии с п. 7 Порядка № 513 и Порядка № 158 учитывается средняя рыночная стоимость новых автобусов. То есть, в составе оплаты контрактов, заключённых по НМЦК, в полном объёме учтены распределённые на семь лет (период полной амортизации) затраты перевозчика на приобретение новых автобусов.

В то же время в 2014 – 2018 годах Облкомдортранс в рамках государственной программы Волгоградской области «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Волгоградской области», утвержденной постановлением Администрации Волгоградской области от 31.12.2014 № 136-п (далее - ГП «Энергосбережение»), приобрёл в лизинг и безвозмездно передал транспортным предприятиям 143 автобуса на общую сумму 1 706 792,4 тыс. руб., в том числе: 80 единиц - МУП «ВПАТП №7», 38 единиц - ГУП «Волгоградавтотранс» и 25 единиц - МУП «ВАК № 1732».

Документами на передачу автобусов не определены условия или ограничения их использования, в том числе не определены маршруты (межмуниципальные, муниципальные, по РТ, по НРТ, заказные перевозки). Фактически автобусы используются перевозчиками на разных маршрутах. С экономической точки зрения вид маршрута использования конкретного автобуса не имеет значения, так как экономическая выгода от его безвозмездного получения отражается в целом на финансовом результате деятельности предприятия

В 2019 году на межмуниципальных маршрутах по РТ МУП «ВАК № 1732» эксплуатировало 20 автобусов, то есть на 5 автобусов меньше, чем получил безвозмездно по контрактам лизинга.

Из 291 единицы эксплуатируемого автобусного парка ГУП «Волгоградавтотранс» 21 автобусов приобретены предприятием за счёт собственных средств, остальные получены безвозмездно от Облкомдортранса, местных администраций и других юридических лиц. Согласно Реестру маршрутов максимальное количество автобусов по 65 маршрутам по РТ, обслуживаемым ГУП «Волгоградавтотранс», составляет 158 единиц, в том числе 121 автобус по круглогодичным маршрутам и 37 по сезонным.

Таким образом, количество автобусов, используемых перевозчиками на маршрутах по РТ, меньше количества автобусов, полученных предприятиями безвозмездно.

Согласно расчётам КТР Волгоградской области, произведённым при установлении ЭОТ, в тарифы по 65 маршрутам по РТ, обслуживаемых ГУП «Волгоградавтотранс» включена стоимость новых автобусов (в размере годового объёма амортизационных отчислений) в сумме 50 594,7 тыс. руб. в год. При расчёте НМЦК по 13 маршрутам по РТ, обслуживаемых в 2019 году МУП «ВАК № 1732», учтена средняя рыночная стоимость автобусов (распределённая на 7 лет амортизационного периода) в сумме 12 631,3 тыс. руб. из расчёта на год.

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что Волгоградская область приобретая за счёт бюджетных средств и безвозмездно передавая перевозчикам автобусы в рамках ГП «Энергосбережение» повторно оплачивает стоимость этих автобусов через механизмы предоставления субсидий по РТ и контрактов по РТ. Совокупный объём «двойных» расходов может составлять 63 226,0 тыс. руб. в год.

В результате, в случае с субсидиями по РТ, определяемыми на основе тарифов, установленных в 2015 году и не отвечающих экономическим реалиям, сложилась ситуация, при которой у перевозчиков формируется условный объём резервов, не используемый по прямому предназначению на должное обновление парка автобусов, а используемый на другие цели, компенсируя негативные экономические и производственные составляющие своей деятельности и транспортного комплекса Волгоградской области в целом, в том числе за счёт несбалансированного государственного тарифного регулирования.

Действующий с середины 2018 года механизм закупок услуг в сфере регулярных перевозок пассажиров на основе установленного Минтрансом РФ порядка определения НМЦК закрепил формирование адекватной стоимости этих работ, что, по оптимистичной оценке, увеличит потребность в бюджетном финансировании межмуниципальных перевозок пассажиров автомобильным транспортом более чем 2,5 раза по сравнению с существующим объёмом затрат.

Особую актуальность поставленный вопрос приобретает в условиях запланированного с 2020 года в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» обновления подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта в 20 крупнейших городских агломерациях (за исключением Московской и Санкт-Петербургской) с предусмотренным объёмом трансфертов бюджетам регионов из федерального бюджета по 4 000,0 млн. руб. в год.

**Выводы:**

1. В Волгоградской области в 2018 году - 1 полугодии 2019 года транспортное обслуживание населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении осуществлялось на 304 маршрутах регулярных перевозок, в том числе на 78 маршрутах по регулируемым тарифам. В 2018 году на маршрутах по регулируемым тарифам перевозчиками выполнена работа в объёме 594,5 млн. место-километров. Расходы областного бюджета на финансовое обеспечение перевозок на маршрутах по регулируемым тарифам в 2018 году составили 214 631,9 тыс. руб., в 2019 году - по оценке составят 252 205,4 тыс. рублей.
2. Соблюдение законодательства при использовании бюджетных средств.
   1. ГУП «Волгоградавтотранс» не исполнена в полном объёме обязанность по ведению раздельного учёта затрат и доходов при осуществлении регулируемой деятельности, которая согласно пп. 3 п. 2.1 Порядка предоставления субсидии …, утверждённого постановлением Администрации Волгоградской области от 27.11.2017 № 623-п, является одним из условий предоставления субсидии. Нарушение не привело к дополнительным расходам областного бюджета, но послужило причиной недополучения из местных бюджетов субсидий на возмещение затрат в связи с оказанием услуг по перевозке пассажиров на муниципальных маршрутах по регулируемым тарифам за 2018 год в размере 2 680,9 тыс. руб., что отразилось на финансово-экономическом состоянии и увеличило убытки предприятия. В ходе проверки ГУП «Волгоградавтотранс» начал принимать меры для обеспечения надлежащего ведения раздельного учета затрат и доходов при осуществлении регулируемой деятельности.

Соглашениями о предоставлении субсидии, заключёнными Облкомдортрансом и ГУП «Волгоградавтотранс», ведение раздельного учёта доходов и затрат не закреплено в качестве условия предоставления субсидии, что не соответствует требованиям пп. 3 п. 2.1 Порядка № 623-п.

* 1. При определении начальной (максимальной) цены контрактов по шести закупкам Облкомдортранс допустил 65 нарушений Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта…, утверждённого приказом Минтранса России от 08.12.2017 № 513, на общую сумму 15 194,4 тыс. руб., которые в совокупности привели к завышению цены по одному контракту, заключённому с единственным подрядчиком, на 320,6 тыс. руб. и занижению цены по четырём контрактам, заключённым с единственным подрядчиком. на 3 911,8 тыс. рублей.

Указанные нарушения содержат признаки нарушения, за которое предусмотрена административная ответственность, установленная ч. 2 ст. 7.29.3. КоАП РФ.

1. Эффективность использования бюджетных средств.
   1. При плановом значении целевого показателя, закреплённого ГП «Транспорт» как «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» на 2018 год в размере 585,0 млн. место-км, Облкомдортанс заключил соглашение и контракты на перевозки по межмуниципальным маршрутам по регулируемым тарифам с объёмом транспортной работы 664,8 млн. место-км. Фактический объём выполненных работ составил 594,5 млн. место-км. В годовом докладе о ходе реализации ГП «Транспорт» Облкомдортранс указал недостоверные данные о достигнутом значении целевого показателя в размере 575,4 млн. место-км.

Изложенное не позволяют сделать однозначный вывод об эффективном использовании бюджетных средств и достижении цели ГП «Транспорт» и может свидетельствовать о недостатках при разработке и корректировке программы в части отсутствия взаимоувязанности мероприятий программы по задачам и ресурсам, что не соответствует п. 1.2. Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Волгоградской области, утверждённого постановлением Правительства Волгоградской области от 27.08.2013 № 423-п.

* 1. Положения ГП «Транспорт» в части наименования и единиц измерения целевого показателя «Пассажирооборот автомобильного транспорта общего пользования» не согласованы и не отвечают требованиям ч. 1 ст. 24 Закона Волгоградской области от 09.12.2014 № 169-ОД «О нормативных правовых актах Волгоградской области», согласно которой положения нормативных правовых актов Волгоградской области должны быть четко сформулированы в целях исключения возможности их двойного толкования.
  2. Целевой показатель, выраженный в «место-километрах» и обозначающий количество «провезённых мест» в автобусах, не очевидным образом характеризует прогресс в достижении цели или решении задачи государственной ГП «Транспорт» по повышению доступности пассажирских транспортных услуг для населения, то есть не соответствует требованию адекватности, установленному п. 2.5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Волгоградской области, утверждённого постановлением Правительства Волгоградской области от 27.08.2013 № 423-п.

1. Охват территории Волгоградской области сетью маршрутов пассажирских перевозок по регулируемым тарифам носит неоднородный характер. Административные центры 11 муниципальных районов не имеют доступа к железнодорожному транспорту и автомобильному межмуниципальному транспорту по регулируемым тарифам. Существование значительной территории региона без такой сети межмуниципальных маршрутов по регулируемым тарифам, требующей затрат большого объёма бюджетных ресурсов, в течение продолжительного периода свидетельствует о возможности обеспечения транспортных потребностей населения без использования (с минимальным использованием) регулируемых тарифов за счёт построения адекватной, конкурентной сети маршрутов по нерегулируемым тарифам.
2. Сопоставление системы транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении в Волгоградской области с системами шести других сопоставимых субъектов РФ показало:
   1. Из семи проанализированных регионов установлено, что отдельные регионы не несут расходов по поддержке межмуниципальных перевозок как при отсутствии маршрутов по регулируемым тарифам, так и при их наличии. Исключением является Воронежская область, бюджетом которой на эти цели на 2018 год было предусмотрено 175,6 млн. руб. при наличии в реестре 148 маршрутов по регулируемым тарифам (справочно: факт по Волгоградской области – 214,6 млн. руб. и 78 маршрутов).
   2. В Волгоградской области наименьший тариф на проезд в пригородном сообщении в абсолютных величинах (1,66 руб. за 1 пасс.-км) и третий в соотношении к среднедушевым доходам. В Саратовской области соотнесённый к доходам населения тариф больше тарифа в Волгоградской области более чем на 40 процентов.
3. В Волгоградской области тарифы для населения на проезд на межмуниципальных маршрутах и экономически обоснованные тарифы, необходимые для определения объёма субсидии перевозчикам, установлены в 2015 году и по настоящее время не пересматривались. Первые - по причине отсутствия инициативы со стороны Облкомдортранса, вторые - по причине позиции КТР Волгоградской области, мотивированной необходимостью минимизации расходов областного бюджета. Отсутствие сбалансированной тарифной политики, учитывающей объективный рост затрат на перевозки, является причиной неудовлетворительного финансово-экономического положения основного перевозчика – ГУП «Волгоградавтотранс».
4. По результатам деятельности ГУП «Волгоградавтотранс» в 2016 – 2018 годах сложились убытки. В 2018 году при общем убытке в размере 12,9 млн. руб. номинальный положительный финансовый результат от субсидируемой из областного бюджета деятельности по перевозке пассажиров по межмуниципальным маршрутам по регулируемым тарифам составил 8,6 млн. руб., который обусловлен отсутствием затрат на обновление автобусного парка, сдерживанием роста оплаты труда, осуществлением затрат на техническое обслуживание ниже нормативных. Общий убыток от деятельности ГУП «Волгоградавтотранс» сложился, в основном, из-за расходов на содержание законсервированных неиспользуемый производственных баз (14,8 млн. руб.) и убыточности перевозок по нерегулируемым тарифам (27,1 млн. руб.), что в свою очередь говорит об отсутствии на предприятии разумной коммерческой политики, которая должна обеспечить как минимум безубыточность этой деятельности.
5. Существующая в Волгоградской области система маршрутов межмуниципальных перевозок, иные проблемы рынка пассажирских перевозок не позволяют обеспечить высокий пассажирооборот на маршрутах по регулируемым тарифам, снижают доходы перевозчиков, увеличивая требуемые объёмы финансовой поддержки из бюджета. Средняя наполняемость автобусов по всем 78 маршрутам по регулируемым тарифам в 2018 году составила 12,5%, что, по мнению перевозчиков, обусловлено наличием установленных Облкомдортрансом дублирующих маршрутов по нерегулируемым тарифам, обслуживаемых иными коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, а также существованием нелегальных регулярных перевозок пассажиров под видом заказных перевозок.
6. С 2018 года в Волгоградской области происходит переход на обеспечение регулярных перевозок по регулируемым тарифам посредством заключения государственных [контрактов](consultantplus://offline/ref=BFF45DE6B5B8EA671002C29B9F110A6D77843901ED41CB6170D57EC870A1BECCA1D94B804CEE5EED34B508993F4C222630D3771486A6BC55m0OAL) на выполнение соответствующих работ, который предполагает справедливое, адекватное ценообразование стоимости работ и развитие конкуренции на рынке пассажирских перевозок. Волжская подзона Волгоградской зоны перевозок (13 маршрутов) с 2018 года финансируется через механизм контрактов. Полный переход на новый механизм предполагается в 2020 году. Вопрос установления экономически обоснованных тарифов потеряет свою актуальность.

После полного перехода при сохранении существующей маршрутной сети межмуниципальных перевозок, сохранении неизменных тарифов для населения, объёмов пассажирооборота, подавлении конкуренции для финансового обеспечения межмуниципальных перевозок по регулируемым тарифам по оценке в ценах 2020 года потребуется порядка 550,0 – 650,0 млн. руб. в год, что превышает фактические расходы областного бюджета за 2018 год (214,6 млн. руб.) в 2,6 - 3 раза.

Практика ряда регионов России демонстрирует возможность организации транспортного обслуживание населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении по регулируемым тарифам практически без использования бюджетных средств за счёт обеспечения значительного пассажирооборота и комбинирования маршрутов.

1. В Волгоградской области отсутствует единый, комплексный, прозрачный и последовательный подход к решению вопросов развития регулярных перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам.

Имеющиеся нормативные правовые акты в данной сфере декларативно неконкретны, не согласованы между собой, не учитывают объективные обстоятельства сегодняшнего дня, не отвечают в полной мере федеральному законодательству и в значительной степени не исполняются. Уполномоченный орган исполнительной власти Волгоградской области – Облкомдортранс не обеспечивает согласованность нормативно-правовой базы, предпринимает непоследовательные шаги и, по существу, не имеет тактики и стратегии своих действий в свете происходящего изменения механизма финансового обеспечения пассажирских перевозок.

Реализация задекларированной ГП «Транспорт» задачи сохранения транспортной работы по маршрутам по регулируемым тарифам без изменения подходов к организации пассажирских перевозок с запланированным с 2020 года объёмом финансирования 205,7 - 207,1 млн. руб. в год представляется малореалистичной.

На основании изложенного необходимо констатировать, что Облкомдортранс не исполняет надлежащим образом полномочия в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в Волгоградской области, которыми он наделён законодательством Волгоградской области.

1. В результате отсутствия координации при использовании различных рычагов поддержки (развития) разных сфер экономики, местом приложения которых выступает общественный пассажирский автомобильный транспорт, происходит излишнее («двойное») использование бюджетных средств, которое может негативно отражаться на эффективности их использования.

Волгоградская область, приобретая за счёт бюджетных средств и безвозмездно передавая транспортным государственным (муниципальным) унитарным предприятиям автобусы в рамках ГП «Энергосбережение», повторно оплачивает стоимость этих автобусов через механизмы предоставления субсидий и оплаты контрактов в рамках ГП «Транспорт». Совокупный объём «двойных» расходов исходя из количества фактически переданных автобусов может составлять более 63,0 млн. руб. в год.

***Обобщая изложенные выводы необходимо констатировать следующее.***

В Волгоградской области транспортное обслуживание населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на маршрутах по регулируемым тарифам носит неоднородный характер и требует значительного объёма финансирования из областного бюджета.

Существование значительной территории региона без сети межмуниципальных маршрутов по регулируемым тарифам свидетельствует о возможности обеспечения транспортных потребностей населения без использования (с минимальным использованием) регулируемых тарифов за счёт построения конкурентной сети маршрутов по нерегулируемым тарифам, что также подтверждается примерами других субъектов РФ.

Практика ряда регионов России также показывает возможность организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении по регулируемым тарифам без использования бюджетных средств за счёт обеспечения значительного пассажирооборота и комбинирования маршрутов.

Убыточность деятельности основного перевозчика ГУП «Волгоградавтотранс» в 2018 году обусловлена расходами на содержание законсервированных неиспользуемых производственных баз и убытками от перевозок по нерегулируемым тарифам, что свидетельствует об отсутствии на предприятии разумной коммерческой политики, которая должна обеспечить безубыточность этой деятельности.

С 2018 года в Волгоградской области происходит переход на новый механизм обеспечения регулярных перевозок по регулируемым тарифам - посредством заключения государственных контрактов на выполнение соответствующих работ. После полного перехода на новый механизм во второй половине 2020 года при сохранении существующей маршрутной сети межмуниципальных перевозок, сохранении тарифов для населения, которые не пересматривались с 2015 года, и неувеличении объёмов пассажирооборота на маршрутах по регулируемым тарифам для финансового обеспечения перевозок по регулируемым тарифам по оценке потребуется порядка 550,0 – 650,0 млн. руб. в год, что превышает фактические расходы областного бюджета за 2018 год (214,6 млн. руб.) в 2,6 - 3 раза.

**Аудитор Н.Л. Ноздрюхина**