

БИЗНЕС- КОММУНИКАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНОЕ И ОТРАСЛЕВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ В РОССИИ НА ПРИМЕРЕ ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Вдовин И.А.⁴⁷, Мураховский Э.В.⁴⁸

В статье рассмотрены основные направления взаимодействия власти и бизнеса в сфере городского пассажирского транспорта. Проанализированы различные организационно-экономические модели предоставления услуги общественного транспорта, выявлены и систематизированы их главные достоинства и недостатки. По результатам изучения российской и международной практики дается оценка современного состояния и существующих проблем в данной сфере хозяйственной деятельности. В России назревшим вопросом является реформирование сферы пассажирского транспорта, учитывая социальное и экономическое значение этой отрасли как одного из важнейших инфраструктурных элементов всей экономики страны. Авторы обозначают сложившиеся тренды и дают оценку возможных путей их развития.

Ключевые слова:

Пассажирский транспорт, городские агломерации, транспортная политика, модель взаимодействия, устойчивое развитие, брутто-контракт, нетто-контракт, государственная поддержка, международный опыт, решения на основе анализа данных

⁴⁷ **Вдовин Игорь Александрович** – д.ю.н., вице-президент РСПП, председатель Совета директоров НАПИ. E-mail: GR@hse.ru

⁴⁸ **Мураховский Эдуард Валерьевич** – директор департамента проектного управления группы компаний «ФАРМИМЭКС», E-mail: eduard.mur@gmail.com; +7 926 020-80-20

Организационно-экономические модели взаимодействия и транспортная политика

Городские агломерации становятся основными драйверами развития экономики всей страны. Так, согласно официальным данным, в 2017 г. города-миллионники обеспечивали 32% российского ВВП. Именно поэтому все большее внимание уделяется факторам и условиям формирования городской среды, соответствующей потребностям центров деловой активности, которые в то же время являются местом проживания значительного количества людей [8]. Один из таких факторов – городская транспортная система. Ее эффективность функционирования во многом определяет темпы городского развития и качество городской среды. Городской транспорт в крупных агломерациях становится не только источником развития экономики города, но и нередко причиной стагнации. Транспортные реформы, проводимые городскими властями, часто приводят к неоднозначным результатам. Тем не менее накопленный опыт и появление новых технологий позволяют разрабатывать такие инструменты транспортной политики, которые призваны учитывать интересы городских властей, а также горожан и бизнеса [2].

Применяемые в российской практике модели взаимодействия между перевозчиками и органами муниципального управления определены и регулируются ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ. В части организации регулярных пассажирских перевозок местного сообщения закон определяет

пассажирские перевозки по регулируемым и нерегулируемым тарифам, порядок установления тарифов и транспортные льготы, устанавливает полномочия по утверждению, изменению и отмене маршрутов, изменение вида регулярных пассажирских перевозок и порядок проведения организационных процедур.

К полномочиям органов местного самоуправления отнесено установление, изменение, отмена муниципальных маршрутов регулярных перевозок; ведение реестров муниципальных маршрутов; установление регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, а также иные полномочия. В частности, органы местного самоуправления обязаны определять: порядок установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок; устанавливать муниципальные маршруты регулярных перевозок; обеспечивать заключение муниципальных контрактов в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в целях осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Наряду с маршрутами регулярных перевозок, органы местного самоуправления устанавливают смежные муниципальные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам. Право осуществления таких перевозок подтверждается свидетельством об осуществлении перевозок и картами соответствующего маршрута, выдаваемыми органами местного самоуправления, установившими данные маршруты. Выдача указанных свидетельств и карт осуществляется по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту

регулярных перевозок, за исключением случаев, установленных ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ.

В системе взаимоотношений между перевозчиками (как представителями бизнеса) и муниципалитетами (как представителями власти), определенной 220-ФЗ, можно выделить основные аспекты взаимодействия, показывающие на сегодняшний день свою недостаточную эффективность. Как правило, исторически функция планирования маршрутов принадлежит органам власти. Однако маршрутные сети городов зачастую складывались стихийно, что приводит к дублированию на одних участках и отсутствию достаточной транспортной доступности на других. В результате происходит нерациональное использование подвижного состава, ухудшение показателей эффективности деятельности и нарекания со стороны пассажиров. Уместно заметить, что в глазах общества именно государство в лице органов власти несет перед ним ответственность за организацию и качество предоставления публичной услуги общественного транспорта, по какой бы модели ни было организовано предоставление этой услуги.

Таким образом, власти просто необходимо сформулировать четкие критерии качества и при привлечении бизнес-структур к осуществлению данной деятельности требовать от них неукоснительного соблюдения установленных стандартов. Бизнесу же здесь отводится роль эффективного исполнителя. В то же время нужно учитывать и то, что бизнес по своей сути будет всегда стремиться к максимизации прибыли и сокращению издержек, поэтому меры государственного регулирования должны быть точными и

адекватными, соответствующими необходимому конечному результату. В частности, это проявляется в разных типах заключаемых контрактах: брутто-контракты и нетто-контракты. В нетто-контракте заработок перевозчика определяется количеством перевезенных пассажиров. Следствием заключения такого типа контракта может стать ситуация невыхода транспортных средств на определенный маршрут, если количество перевезенных по нему пассажиров ожидается менее достаточного для перевозчика значения. Однако для государства играет важную роль выполнение социальной функции общественного транспорта и соблюдение норм по его доступности даже на малодельных (убыточных из-за отсутствия достаточного числа пассажиров) маршрутах. Решением данной задачи будет заключение брутто-контракта, по которому оплачивается не количество пассажиров, а выполненная транспортная работа (так называемые кресло-километры). Тогда перевозчик в любом случае получит установленное вознаграждение, независимо от наполненности его транспортных средств.

В целом чем больше регулирующих функций берет на себя государство, тем больше ему приходится участвовать в финансировании этих функций и тем более актуальными становятся для него вопросы точного планирования, правильной оценки текущей ситуации и принятия верных управленческих решений. Указанный аспект в полной мере касается и вопросов установления тарифов на услуги общественного транспорта. Тариф может быть нерегулируемый, назначаемый самим перевозчиком, а может устанавливаться государством, т.е. быть регулируемым. Для обеспечения исполнения социальной функции транспорта более подходит регулируемый тариф, но на практике, как только власть

берет на себя функцию установления тарифа, бизнес сразу поднимает вопрос о господдержке и субсидиях.

Рассматривая и обобщая организационно-экономические модели взаимодействия, целесообразно обратиться к классификации моделей, составленной по результатам анализа транспортного обслуживания жителей городов Западной Европы, основанной на выделении двух ключевых факторов – координации работы городского пассажирского транспорта и конкуренции между автотранспортными предприятиями [6].

В некоторых случаях, систему городского пассажирского транспорта сложно отнести к какой-либо определенной модели, и она носит довольно условный характер, поскольку в одном городе может использоваться одновременно несколько моделей. При этом, по мнению Л.Б. Миротина, наиболее перспективной является модель руководства многими

операторами, позволяющая сохранить контроль за работой автотранспортных предприятий и одновременно обеспечить конкуренцию на рынке транспортных услуг [5]. Модели взаимодействия пассажирских автотранспортных предприятий и органов муниципального управления можно свести к двум базовым – рыночной и административной (см. рис. 1). Административная модель (руководство оператором) имеет такие преимущества как единая техническая, технологическая, экономическая и финансовая политика, концентрация ресурсов (материальных, финансовых, трудовых и информационных), а также координация взаимодействия различных видов транспорта. В то же время эта модель обладает такими недостатками, как отсутствие экономических стимулов к повышению эффективности пассажирских перевозок вследствие отсутствия конкуренции на рынке.



Рисунок 1. Модели взаимодействия пассажирских автотранспортных предприятий и органов муниципального управления

При рыночной модели (руководство многими операторами, дерегулирование) признается и реализуется все многообразие форм собственности, автотранспортные предприятия самостоятельно определяют тарифы на транспортные услуги, вводится система договорных отношений между потребителями и производителями транспортных услуг, а основным двигателем прогресса и повышения эффективности деятельности транспортных предприятий является конкуренция. Модальное обслуживание не относится ни к одной из этих двух моделей в чистом виде, поскольку ему присущи

черты как административной модели (контроль автотранспортных предприятий органами власти, отсутствие конкуренции), так и рыночной (автотранспортные предприятия не координируют работу между собой и проводят собственную транспортную политику).

Помимо факторов координации и конкуренции, классификация моделей взаимодействия автотранспортных предприятий и муниципальных органов власти может быть проведена, исходя из фактора количества уровней управления [6]. В соответствии с этим можно выделить двухуровневые, трехуровневые, четырехуровневые модели и т.д. Отсутствие в этом перечне одноуровневой модели объясняется наличием в сфере городских пассажирских перевозок регулятора (органа муниципального

управления) и исполнителя (автотранспортного предприятия), следовательно, минимальное количество уровней управления – 2. Двухуровневые модели взаимодействия имеют место в Москве (департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы – автотранспортные предприятия), Оренбурге (управление пассажирского транспорта города Оренбурга – автотранспортные предприятия), трехуровневые модели – в Санкт-Петербурге (комитет по транспорту города Санкт-Петербурга – ГУ «Организатор перевозок» – автотранспортные предприятия), Казани (комитет по транспорту города Казани – МУП «Организатор пассажирских перевозок» – автотранспортные компании) [8].

Также выделяют модели взаимодействия перевозчиков и органов муниципального управления, исходя из критерия особенностей структуры рыночных отношений, которые соответствуют существующим в классической экономической теории моделям рынка – чистой (совершенной) конкуренции, монополии, монополистической конкуренции и олигополии. В хозяйственной практике в чистом виде ни одна из перечисленных моделей не существует. Как правило, действующие модели представляют собой комбинации и вариации, учитывающие самые разнообразные факторы как транспортной отрасли в целом, так и экономики города [4].

Основой успеха реализации любой модели является ее поддержка со стороны бизнеса и общества – принятие ими новых правил и ограничений делает возможной реализацию нововведений с минимальным отклонением от запланированного властями сценария. При формировании городской транспортной политики следует

учитывать необходимость соответствия интересов и целей горожан, бизнеса и городских властей. Поэтому одной из приоритетных задач при планировании городского развития, в том числе, транспортного, должно стать определение целей с учетом развития города, не в ущерб интересам его резидентов. Это позволит значительно сократить издержки на реализацию политики и связанные с этим риски. Например, в Санкт-Петербурге городскими властями была создана сеть водных маршрутных такси – аквабусов. Проект был задуман как альтернатива другим видам общественного транспорта: несколько маршрутов аквабуса должны были перевозить пассажиров из одного района города в другой по Неве, минуя транспортные заторы. Однако особенности деловой и жилой застройки города и месторасположение причалов фактически сделали аквабусы недорогой альтернативой туристическим маршрутам водного транспорта, что не соответствовало изначально поставленной задаче. В результате проект был признан неудавшимся, приостановлен и закрыт. Причиной неудачи стали неверная оценка властями целей и мотивов использования горожанами и туристами выбранных маршрутов [2].

Можно сделать вывод, что одной из основных задач городских властей при формировании транспортной политики и выстраиванием отношений с бизнесом и населением становится нахождение баланса между развитием экономики и созданием комфортной городской среды. Обоснованный выбор инструментов городской транспортной политики позволяет добиваться выбранных целей городского развития. Следовательно, при формировании транспортной политики городские власти должны найти «золотую середину», т.е. определить равновесное состояние, в котором бюджетные расходы,

направленные, например, на сокращение использования личных автомобилей, будут компенсироваться уменьшением затрат, связанных с его высокой интенсивностью, и ростом доходов, ставших следствием влияния на развитие экономики города. Примером подобного подхода может служить реализация московскими властями проекта платных парковок в центре города.

Изменение транспортного поведения горожан становится одним из факторов устойчивого городского развития. Инструментами транспортной политики, популярными в городах с историческим центром, являются: прямой запрет на въезд в центр города для личных автомобилей (Мадрид), введение платы за въезд в центр города (Лондон), ограничение парковки в центре (Москва) и пр. [8]. Уменьшение числа личных автомобилей для перемещения горожан за счет повышения спроса на услуги общественного транспорта зависит от их желания и возможности изменить свое транспортное поведение. При этом потребность в общественном транспорте напрямую зависит от населенности города – чем больше население, тем большую значимость приобретает общественный транспорт. В то же время чем больше людей пользуются общественным транспортом, тем выгоднее становится его эксплуатация. Таким образом, развитие активного транспортного поведения приносит значительные выгоды и экономике, и экологии, и обществу.

Современное состояние и основные проблемы

Городской пассажирский транспорт является одной из самых востребованных населением публичных услуг: житель в среднем пользуется городским транспортом 250 раз в год, всего ежегодно совершается более 17 млрд. поездок, что составляет 92% от всех поездок на

транспорте общего пользования, более двух третей которых приходится на пассажирский транспорт в городских агломерациях [4]. При этом сегодня отрасль находится в кризисном состоянии. Проблемы пассажирского транспорта городов Российской Федерации являются одной из наиболее острых проблем всего городского хозяйства. Критическое состояние инфраструктуры и подвижного состава в силу длительного недоинвестирования (80% инфраструктуры полностью изношено, 75% транспортных средств имеют возраст старше 15 лет) приводят к оттоку пассажиров с транспорта общего пользования и росту использования личного автомобильного транспорта [3].

Целью совершенствования работы городского пассажирского транспорта в современных российских условиях является минимизация общих издержек автотранспортных предприятий и максимизация качества транспортного обслуживания населения. Данная проблема стала актуальной в связи с переходом в начале 90-х гг. XX века российской экономики на рыночные методы хозяйствования. Проведенные реформы, безусловно, изменили и ориентиры транспортной политики в сфере городских перевозок – центральным звеном на рынке транспортных услуг стала потребность пассажира, за удовлетворение которой начали бороться перевозчики различных организационно-правовых форм.

Предполагалось, что допуск на рынок новых субъектов усилит конкуренцию и даст стимулы к снижению себестоимости перевозки и повышению качества транспортных услуг. Но эти реформы лишь усложнили процесс регулирования данной сферы со стороны органов власти. До сих пор во многих российских городах муниципальные

автотранспортные предприятия убыточны, а среди частных перевозчиков встречаются и нелегальные. Одним из способов решения этой проблемы является выбор такой модели взаимодействия автотранспортных предприятий и муниципальных органов власти, которая бы обеспечила четкий и прозрачный механизм регулирования сферы пассажирских перевозок. Несбалансированное и несогласованное развитие отдельных видов транспорта и его инфраструктуры в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов, привело к неэффективной структуре пассажиропотока по видам транспорта в транспортном балансе городов. Отсутствие четко организованной схемы функционирования транспортного комплекса при организации мультимодальных перевозок, взаимодействии отдельных видов транспорта, в конечном счете, приводит к потерям, диспропорциям экономики и недостаточной удовлетворенности пассажиров в транспортных услугах и снижению качества жизни жителей городов. Это проявляется в следующих аспектах: [2]

1. состояние транспортной сети не соответствует существующим и перспективным пассажиропотокам;

2. транспортные технологии не отвечают современным требованиям эффективного функционирования транспорта в условиях рынка, снижению себестоимости перевозок, препятствуют оптимальному использованию существующей транспортной инфраструктуры;

3. уровень качества транспортного обслуживания не отвечает потребностям населения;

4. основные фонды всех видов транспорта обновляются недостаточными темпами, сохраняется высокая степень

износа инфраструктуры и подвижного состава, в первую очередь, трамвайного транспорта;

5. экономический рост сдерживается отсутствием потенциальных возможностей пассажирского транспорта по обеспечению необходимой подвижности населения;

6. качество и состояние транспортных средств пассажирского транспорта городских агломераций оказывает негативное влияние на состояние окружающей среды за счет большого объема выбросов в атмосферу.

Несоответствие развития транспортной системы масштабам жилищного и торгово-офисного строительства, чрезмерная концентрация новых объектов на территориях ранее сложившихся районов, кратное увеличение уровня автомобилизации за последние годы привели к значительному росту нагрузки на улично-дорожную сеть и существенному затруднению транспортного сообщения. Низкий уровень развития транспортной системы, отсутствие планировочного единства, взаимодействия отдельных видов и элементов транспортной системы привели к значительным перепробегам транспортных средств, к неприемлемым затратам времени на поездки, росту «транспортной усталости» пассажиров.

Неудовлетворительная работа транспортной системы вынуждает жителей города использовать для поездок индивидуальный транспорт. При этом транспортные средства общего пользования перемещаются в общем транспортном потоке и также подвержены влиянию заторов. Усложняется работа пассажирского транспорта не только в часы пик, но и в течение дня при одновременном сокращении собираемой платы за проезд пассажиров. Системная проблема существующей модели

управления пассажирским транспортом общего пользования в городах связана с ориентацией на получение перевозчиком прибыли от платы за проезд пассажиров [4].

В настоящее время ключевым источником финансирования пассажирского транспорта городских агломераций является выручка от оплаты проезда пассажиров. При такой системе перевозчик не несет ответственности за превышение нормативного наполнения подвижного состава, нарушения расписания, опережение транспортных средств других маршрутов и перевозчиков в условиях конкуренции за пассажира по трассе следования (в том числе, с риском совершения дорожно-транспортных происшествий, не предоставление льгот по оплате проезда). В то же время пассажир оплачивает проезд перевозчику, но ответственность за качество транспортной услуги в целом по системе возлагает на орган власти, уполномоченный на организацию транспортного обслуживания населения, поскольку отдельные перевозчики не могут отвечать за качество работы транспортной системы в целом.

Обновление парка транспортных средств происходит, преимущественно, по лизинговому механизму, но финансовых ресурсов недостаточно для существенного сокращения среднего возраста парка или его обновлении. Модернизация инфраструктуры пассажирского транспорта в городских агломерациях фактически не происходит из-за отсутствия источников финансирования [3]. Государственная поддержка пассажирского транспорта осуществляется, преимущественно, на муниципальном уровне и выражается в следующих мерах:

- крайне низкий уровень налогообложения (при существенных

диспропорциях в налоговой нагрузке между крупными перевозчиками и перевозчиками – субъектами малого и среднего предпринимательства, что приводит к негативным последствиям для предприятий городского наземного электротранспорта);

- субсидии государственным и муниципальным предприятиям, осуществляющим перевозки, что позволяет поддерживать социально приемлемый уровень тарифа и поддерживать операционную деятельность перевозчиков в условиях конкуренции за выручку.

Объемы региональной и муниципальной поддержки пассажирского транспорта существенно различаются между городскими агломерациями в зависимости от политики органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также от сложившейся структуры перевозок по видам транспорта и формам собственности перевозчиков. Некоторые городские агломерации даже с населением более 1 млн жителей фактически не несут бюджетных расходов на пассажирский транспорт общего пользования. Города с наиболее высоким уровнем затрат на пассажирский транспорт расходуют от 1 до 1,5 млрд. руб. в год [3]. Одной из наиболее действенных мер поддержки властью бизнеса можно выделить субсидирование лизинга. Государственный лизинг – это, по сути, формат государственно-частного партнерства, такая форма взаимодействия органов власти и бизнес-структур, при которой осуществляется государственное кредитование с целью приобретения основных фондов или дорогостоящих товаров представителями бизнеса.

Поддержка в виде государственного лизинга – это существенный объем внутреннего капитала, а также так называемые «длинные деньги» –

государственные заемные средства. В частности, это позволяет государственным лизинговым компаниям осуществлять взаимодействие с бизнесом на основе применения более низких процентных ставок и сроков лизинга. При заключении лизингового договора с государственной лизинговой компанией лизингополучатели и финансируемые лизинговые предприятия проходят отбор по весьма жестким критериям. Чтобы стать участником программ льготного лизинга, лизингополучатель должен соответствовать определенным требованиям.

Правительство Российской Федерации оказывает финансовую поддержку пассажирскому транспорту агломераций в виде субсидирования лизинга подвижного состава в рамках программы поддержки транспортного машиностроения Минпромторга России. Эта мера позволяет снизить конечную стоимость транспортных средств для перевозчиков, но основной спрос на нее формируется в агломерациях Москвы и Санкт-Петербурга. Данная мера оказывает поддержку машиностроительным предприятиям в большей степени, чем органам власти, уполномоченным на организацию транспортного обслуживания населения, или перевозчикам. Кроме того, данная мера не предполагает поддержку производителей подвижного состава городского наземного электротранспорта. В 2020 г. Минпромторгом России осуществлялось субсидирование производителей техники, использующей природный газ в качестве моторного топлива, в том числе, автобусов категорий М2 и М3 на компримированном и сжиженном природном газе. Реализация этой программы также способствует обновлению пассажирского транспорта экологически чистым и современным

подвижным составом в различных регионах страны.

Еще одной мерой поддержки лизинга являются субсидии, представляемые ГТЛК (Государственной транспортной лизинговой компанией) на возмещение потерь при предоставлении скидки от стоимости транспортного средства, при обновлении подвижного состава городского пассажирского транспорта в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (БКАД). Это мероприятие ориентировано на те же 104 агломерации, но ее объемы не достаточны для существенного обновления парка транспортных средств. В частности, в 2020 г. в рамках этой программы предполагалась поддержка обновления транспортных средств только в 12-ти субъектах РФ в объеме менее 5% от общего парка транспортных средств [7].

Помимо этих двух мер существует практика субсидирования из федерального бюджета обновления парка транспортных средств в связи с крупными международными спортивными мероприятиями (например, для транспортного обслуживания Олимпийских зимних игр 2014 г. в Сочи), а также предоставления из резервного фонда Правительства Российской Федерации финансовых средств на цели обновления подвижного состава бюджетам субъектов РФ с низким уровнем бюджетной обеспеченности. Обобщая имеющуюся информацию, можно сказать, что сложившаяся модель управления обладает следующими структурными дефектами: [4]

1. отсутствие единого планирования маршрутной сети приводит к неэффективной работе транспорта общего пользования, росту нагрузки на улично-дорожную сеть, росту затрат пассажиров и снижению

привлекательности транспорта общего пользования;

2. высокая степень дублирования маршрутов, которая приводит к росту совокупных экономических издержек и, как следствие, росту тарифов без роста качества транспортных услуг;

3. недоиспользование потенциала рельсового транспорта (трамвая) как вида транспорта с наиболее высокой провозной способностью для перевозок по наиболее загруженным маршрутам, высокая степень дублирования для перевозок по наиболее загруженным маршрутам, высокая степень дублирования рельсового транспорта (трамвая) маршрутами автобусов;

4. высокая доля транспортных средств малого и среднего класса в структуре подвижного состава пассажирского транспорта городских агломераций, что приводит к снижению качества перевозок, отсутствию резерва провозной способности;

5. отсутствие объективного контроля объема и качества предоставленных услуг и непрозрачность финансовых потоков перевозчиков;

6. устаревание парка подвижного состава и нарушение механизма воспроизводства основных фондов, высокая степень износа инфраструктуры;

7. сложная и неудобная для пассажиров тарифная система, основанная на оплате «входа в транспортное средство» не обеспечивает возможности формирования оптимальных маршрутных сетей и повышения эффективности, а также удобства работы транспортной системы в целом, приводит к росту затрат пассажиров, и вынуждает пассажиров

отказываться от услуг общественного транспорта в пользу в пользу личного.

Международный опыт и тенденции развития

Современные транспортные системы городов призваны решать как социальные, так и экономические задачи. Важным аспектом является их адаптация к нынешним и будущим тенденциям развития экономики городов. Развитие городских транспортных систем должно служить экономическому развитию территорий и обеспечивать рост человеческого капитала. Основная текущая тенденция в мире связана с управлением городской мобильностью путем повышения роли транспорта общего пользования и сокращения использования личного автотранспорта. Повышение роли транспорта общего пользования призвано решать следующие основные задачи развития городов: [2]

- сокращение выбросов от индивидуального транспорта;
- уменьшение количество дорожно-транспортных происшествий;
- сокращение экономических потерь, связанных с дорожными заторами;
- сокращение времени поездок и, как следствие, увеличение времени на семью, работу, отдых.

Реализуемый при этом комплекс мероприятий получил название концепции устойчивой мобильности. Устойчивая мобильность сводится к необходимости формирования городских транспортных систем, отвечающих двум совместно выполняющимся условиям:

1. масштабы и форматы этих систем эффективно обеспечивают транспортные потребности горожан и экономики города,
2. город должен быть способен выдержать их эксплуатацию без нанесения

чрезмерного ущерба экологическим и культурно-историческим ценностям.

В рамках концепции устойчивой мобильности реализуются также мероприятия по управлению спросом на использование индивидуального автотранспорта путем как фискальных (например, платные парковки), так и административно-ограничительных мер (ограничение движения, сокращение парковочного пространства и пропускной способности улично-дорожной сети). Вместе с ускоренным развитием систем транспорта общего пользования эти мероприятия позволили кардинально переломить тенденцию второй половины прошлого века, характеризующуюся падением перевозок на транспорте общего пользования и повышением автомобилизации. В городах, достигших наибольших успехов (Стокгольм, Копенгаген, Амстердам, Цюрих, Лондон), значительно (на 20–30%) выросли пассажиропотоки систем транспорта общего пользования при одновременном сокращении использования индивидуального транспорта. Органы власти многих городов ставят перед собой амбициозные цели по дальнейшему сокращению использования индивидуального транспорта в 1,5–2 раза от текущего уровня к 2030–2040 гг. [2].

Для обеспечения функционирования единой транспортной системы применяется единая билетная и тарифная системы, при которых пассажиром оплачивается не вход в салон транспортного средства, а услуга использования общей городской транспортной системы. В связи с тем, что маршрутная сеть формируется, в том числе, с целью оптимизации совокупных издержек и вследствие отсутствия физической возможности обеспечения всех без исключения маршрутов движения пассажиров возможностью

беспересадочной связи с приемлемым интервалом, часть поездок вынужденно совершается с пересадками, но пассажиры в этом случае не несут дополнительные расходы.

В городах с наиболее качественными системами транспорта общего пользования интегрированная билетная система обеспечивает «прозрачное» для пассажира использование пассажирского транспорта вне зависимости от видов транспорта и административных границ. При этом тарифное меню нацелено на повышение привлекательности регулярного использования пассажирского транспорта, поэтому для пассажира стоимость проездных билетов длительного срока действия значительно ниже, чем при оплате разовых поездок. Такой подход к формированию тарифов позволяет также финансово дестимулировать население в вопросе использования личного автотранспорта, так как для личного автомобиля основная доля эксплуатационных издержек его владельца не зависит от пробега (амортизация, налоги, страховки, выплаты по кредиту и пр.).

Городской пассажирский транспорт пользуется государственной поддержкой в большинстве стран мира. Наиболее передовой опыт стран ОЭСР (Организация Экономического сотрудничества и развития) показывает, что пассажирские перевозки как публичная услуга подлежат регулированию и софинансированию со стороны государства, что дает значительные социально-экономические эффекты. Не только в развитых (страны Европейского Союза, США, Южная Корея), но и в развивающихся странах (Бразилия, Таиланд и др.) расходы на строительство инфраструктуры городского транспорта в значительной степени берет на себя государство. От 10% до 60% стоимости реализации проектов финансируется из

государственного бюджета. Широко распространено заемное финансирование муниципалитетам от вышестоящих бюджетов, либо от институтов развития по льготным ставкам [4].

Для поддержания низкого тарифа и обновления подвижного состава во многих странах субсидируют и эксплуатационные расходы. Например, в агломерациях Европейского Союза и в США (Берлин, Вена, Париж, Бордо, Миннеаполис) билетная выручка покрывает от 30% до 70% операционных расходов. В расчет на 1 жителя в крупных агломерациях Европы субсидии эксплуатационных расходов в 1,5–2 раза больше, чем в таких российских агломерациях как Екатеринбургская, Саратовская или Волгоградская [4]. Выпадающие доходы перевозчиков могут компенсироваться из местных и региональных бюджетов, в т.ч. за счет целевых налогов. Например, в городах Франции компании со штатом более 11 человек платят налог на общественный транспорт в размере от 0,55% до 2,85% от фонда оплаты труда.

Проведенные исследования международного опыта показывают, что во всех странах с высоким качеством транспортных услуг в городских агломерациях эта сфера получает значительные объемы государственной поддержки. В целом можно резюмировать, что развитие городской транспортной системы определяется особенностями взаимодействия элементов города — экономики, общества, экологии, транспорта и территориального планирования. Выбор инструментов транспортной политики неизбежно приводит к изменениям в развитии и взаимодействии этих элементов.

Городским властям следует принимать во внимание тот факт, что любое, даже незначительное изменение подходов к регулированию транспортной

системы инициирует запуск сложного процесса, результатом которого станет формирование новых характеристик всех элементов города. Основной выбор городских властей — между развитием инфраструктуры для общественного или личного транспорта — необходимо делать с учетом существующих характеристик элементов города, а также тех изменений, которые произойдут после реализации принятого решения. Для обеспечения сбалансированного развития города современная транспортная политика должна быть нацелена на формирование интермодальных городов в противовес городам, ориентированным исключительно на общественный транспорт, и автомобильно-ориентированным городам [2].

Отсутствие интермодальных транспортных систем значительно снижает качество жизни горожан за счет сокращения мобильности. Ориентация исключительно на общественный транспорт неприемлема для городских агломераций, имеющих удаленные друг от друга районы. В то же время развитие автомобильно-ориентированного города приводит к снижению качества жизни. Поэтому большое значение приобретают проекты перехватывающих парковок на границах магистральной сети общественного транспорта (метрополитен, скоростной трамвай и пр.) и спальных районов. Кроме того, значительную роль в развитии интермодального сообщения и повышения гибкости горожан в выборе вида транспорта может сыграть внедрение цифровых технологий и, в частности, модернизация системы оплаты проезда на общественном транспорте. Например, введение повременного либо единого тарифа, единой билетной системы и различных увеличивающих удобство пассажиров способов оплаты (бесконтактная оплата проезда, расчеты

банковскими картами без покупки проездных билетов и т.п.) [1].

Цифровые технологии являются новым и перспективным элементом взаимоотношений между органами власти, обществом и бизнес-структурами, открывающим возможности появления целого ряда современных, ранее не существовавших услуг. Бизнес получает уникальную возможность реализовать свой инновационный потенциал и предложить как обществу, так и власти новый уровень сервиса с высокой добавленной стоимостью и перспективами развития. Рассмотрев и проанализировав все вышеперечисленные факторы по отдельности, можно обоснованно предположить, что их совместное действие будет обладать синергетическим эффектом. Добиться этого можно, опираясь на современные стратегии управления, основанные на анализе данных (в практике западных стран – Data Driven Approach, когда принятие любого решения должно быть обосновано влиянием на поставленные цели и аргументировано цифрами).

Российский путь

Векторы развития, которые сегодня задает российская власть, начинают все четче и четче приобретать очертания комплексного, основанного на объективных данных подхода. Внедрение новой модели управления – необходимое условие позитивных преобразований в системе пассажирского транспорта городских агломераций. Она направлена на оптимизацию государственного (муниципального) регулирования пассажирских перевозок, а также на обеспечение возможности привлекать внебюджетные источники финансирования и лучшие компетенции бизнеса в управлении перевозками. В существующей (и стремительно устаревающей!) модели управления

приоритет государственной политики зачастую отдавался минимизации участия властных структур в этой сфере: перевозчики самостоятельно определяли многие параметры перевозок, допускался нерегулируемый тариф и конкуренция на маршрутах за пассажиропоток.

В перспективной целевой модели управления приоритет отдается выполнению стандартов транспортного обслуживания населения. Уполномоченные на организацию транспортного обслуживания органы власти осуществляют контроль за работой транспортных предприятий, утверждают маршрутную сеть, задают целевые характеристики для каждого маршрута, единую тарифную систему, определяют принципы конкуренции, выступают заказчиками перевозок. В этой ситуации значительно возрастает роль институтов развития, которые фактически становятся ключевыми структурами, выражающими волю государственной власти и осуществляющими финансирование деятельности по воплощению этой воли в жизнь. Происходит консолидация не только денежных, но и управленческих и технологических ресурсов институтов развития, что должно значительно повысить оперативность решения поставленных перед ними задач. Вместе с тем возникают опасения, что не получится обеспечить достаточную открытость и прозрачность их деятельности как получателей бюджетных ресурсов. Здесь необходимо особое внимание общественных организаций и объединений представителей бизнес-сообщества, в первую очередь, Российского союза промышленников и предпринимателей.

Во всем этом видится усиление элементов патерналистской модели взаимодействия власти и бизнеса, повышение социальной роли государства

и даже возврат к некоторым элементам существовавшей в СССР плановой экономики, потенциально грозящие уже известными нам рисками неэффективного использования ресурсов и глобального отставания в развитии. И именно сейчас от грамотной политики государства, конструктивной позиции бизнеса, уровня доверия и зрелости взаимоотношений между ними зависит, реализуются ли в этой перспективной модели взаимодействия имеющиеся риски, либо раскроются заложенные в нее новые возможности развития.

Список литературы

1. Белоконев С.Ю., Усманова З.Р. Технологии и компетенции PR & GR в условиях цифровой экономики: монография. Москва: КноРус, 2018 – 260 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37195451> (дата обращения: 11.03.2021).
2. Березинец И.В., Соколова Е.В. Транспортная система и город: какой должна быть транспортная реформа // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2020. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transportnaya-sistema-i-gorod-kakoy-dolzha-byt-transportnaya-reforma> (дата обращения: 22.01.2021).
3. Дмитриев М.Э., Чистяков П.А., Ромашина А.А. Роль пространственной политики в ускорении экономического роста // Общественные науки и современность. 2018. № 5. URL: <https://www.infraeconomy.com/data/files/rol-prostranstvennoj-politiki-v-uskorenii-ehkonomicheskogo-rosta.pdf> (дата обращения: 12.01.2021).
4. Интегрированная транспортная система 2018. Совместный доклад Центра Стратегических разработок и Центра экономики инфраструктуры. – М., 2018. – 278 с. URL: <https://infraeconomy.com/its2018> (дата обращения: 15.04.2021).
5. Логистика: общественный пассажирский транспорт: Учебник для студентов экономических вузов / Под общ. ред. Л.Б. Миротина. – М.: Издательство «Экзамен», 2003. – 224 с.
6. Мурзабулатов А.С., Шайхутдинова А.А. Модели взаимодействия предприятий городского пассажирского транспорта и муниципальных органов власти // Известия ОГАУ. 2013. №3 (41). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-vzaimodeystviya-predpriyatij-gorodskogo-passazhirskogo-transporta-i-munitsipalnyh-organov-vlasti> (дата обращения: 22.08.2021).
7. Паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» в редакции протокола от 21 ноября 2016 года №10 // Официальный портал Правительства Российской Федерации URL: <http://government.ru/projects/selection/656/25519/> (дата обращения: 18.05.2021).
8. Экономика крупнейших городов России. Ключевые цифры и тенденции. // БЮДЖЕТ.RU – интернет-издание о финансовой жизни страны. URL: <https://bujet.ru/article/377609.php> (дата обращения: 18.05.2021).

MODELS OF INTERACTION BETWEEN AUTHORITIES AND BUSINESS STRUCTURES IN THE FIELD OF PASSENGER TRANSPORTATION OF URBAN AGGLOMERATIONS

Igor Vdovin - Doctor of Law, vice-president of Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, chairman of the Board of Directors of National Direct Investment Agency. E-mail: GR@hse.ru

Eduard Murakhovskiy - Project Management Director of PHARMIMEX group of companies. E-mail: eduard.mur@gmail.com

The article discusses the main directions of interaction between government and business in the field of urban passenger transport. Various organizational and economic models of providing public transportation services are analyzed, their main advantages and disadvantages are identified and systematized. Based on the results of the study of Russian and international practice, an assessment of the current state and existing problems in this area of economic activity is given. In Russia, a pressing issue is the reform of the passenger transport sector, considering the social and economic importance of this industry as one of the most important infrastructural elements of the country's entire economy. The authors identify the current trends and assess the possible ways of their development.

Keywords:

Passenger transport, urban agglomerations, transport policy, interaction model, sustainable development, gross contract, net contract, government support, international experience, solutions based on data analysis, Data Driven Approach