

**ГОРОДСКОЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ:  
ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И СПОСОБЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ\***

**2. Способы финансирования общественного транспорта в муниципалитетах.** Традиционно финансовая поддержка общественного транспорта имеет фискальные источники. Власти (федерального или местного уровня) используют в рассматриваемых целях доходы от различных налоговых поступлений, и в этом случае имеет место та же «смесь» доходных источников, которая идет на обеспечение других общественных услуг. И поскольку прямой связи между источниками ресурсов и направлениями их использования нет, общественный транспорт в качестве одного из таких направлений зачастую проигрывает «конкуренцию», например, образованию и здравоохранению.

В данном контексте, а также ввиду того, что в транспортном хозяйстве периодически приходится осуществлять крупные долгосрочные инвестиции, муниципалитеты, естественно, стали искать новые источники финансирования, включая частные. Задействовать таковые можно, либо приватизировав соответствующий транспортный парк, либо заключив соглашения с частными перевозчиками, о чем выше уже упоминалось. Здесь же следует остановиться еще на одном способе — на изменении системы налогообложения, щадящем транспортную систему и даже способствующем ее прогрессу. Для этого логично обособлять налоги, идущие на обеспечение нужд и на развитие городского транспорта, причем подобная логика завоевывает все большую популярность в федеративных государствах Старого и Нового света (ибо подобную налоговую реформу легче разворачивать именно на муниципальном уровне, снимая ответственность за местный транспорт с национальных властей). Реформа, о которой идет речь, сопрягается с такими налоговыми категориями как: а) подоходный налог и налог с прибыли компаний; б) налог на собственность; в) сборы и штрафы, связанные с парковкой; г) дорожные сборы; д) местные транспортные налоги; е) налоги на «неавтомобильные» товары.

*Подоходный налог и налог с прибыли компаний.* Соответствующая практика наблюдается в небольшом количестве городов Европы и США. Так, в американском штате Орегон фирмы, зарегистрированные на его территории и занимающиеся транзитными перевозками, в зависимости от количества машин в автопарке платят налог, поступления по которому идут отдельной строкой в бюджете городов (к примеру, Портленда и Юджина) на нужды транспортной системы. В штатах Луизиана и Цинтиннати часть собираемого муниципалитетами подоходного налога направляется в городское транспортное хозяйство. Что касается Европы, то лидером в рассматриваемом отношении выступает Франция (первый прецедент был зафиксирован в Париже еще в 1971 г.), где налогооблагаются все фирмы с занятостью, превышающей девять наемных рабочих, если только работодатели не предоставляют персоналу служебный транспорт (см.: F a r r e l S. Financing European Transport Infrastructure. — London: Macmillan, 1999). Можно отметить также прецедент Вены, где подобным образом финансируется метро.

---

\* Окончание. Начало в № 2 за 2013 г.

*Налог на собственность.* Его вводят исходя из того соображения, что местным транспортом будет пользоваться человек, постоянно живущий на территории муниципалитета. Согласно базовой разработке [см.: T s u k a d a S., K u g a n a m i S. Value Capture: the Japanese Experience. In: F a r r e l S. (ed). Financing Transport Infrastructure. — London: PTRC, 1994], этот налог должны платить девелоперы, развивающие определенную территорию, либо коммуны (или организации, занимающиеся ЖКХ коммун) из своих доходов; такое обложение, понятно, ведет к росту стоимости недвижимости. Соответствующие примеры можно найти во многих городах мира, в том числе в Миннеаполисе, Нью-Йорке, Денвере, Детройте, Майами, Лос-Анжелесе, Сан-Франциско и Ванкувере; в Европе это Барселона, в Японии — Осака (см.: S i m p s o n B. J. Urban Public Transport Today. — London: E&FN Spon, 1994).

Налогообложение при этом не обязательно организовано в качестве постоянно «привязанного» к конкретной собственности, возможны и другие варианты. К примеру, девелопер может платить налог один раз — при новом строительстве или после тендера, а то и в виде «налога на подключение» (когда владелец собственности выделяет определенную сумму для «подключения» его ко всем инфраструктурным объектам, в том числе к городской транспортной сети). И снова прецеденты обнаруживаются по всему миру: в Сан-Франциско налог выплачивается девелоперами через «Transport Impact Development Fund», похожие схемы осуществляются также в Вашингтоне и Портланде; единовременный налог с девелоперов взимается в Гамбурге, а в Монреале применяется вариант «за подключение» (при строительстве новых станций метро).

*Сборы и штрафы, связанные с парковкой.* Имеется в виду взимание платы за парковку в виде специального налога, направленного на финансирование особых, в том числе «транспортных», статей городского бюджета. И это опять-таки распространенная в мире практика. Например, в Великобритании в аэропортах Хитроу, Стэнстед и Гатвик с каждой паркующейся машины собирается по 25 пенсов, и все собранные суммы идут на обеспечение этих портов услугами общественного транспорта. Что касается собственных городов, то подобные схемы применяются в Амстердаме, Аспене (штат Колорадо), Майами, Вероне, Милане.

Касаясь вопроса о штрафах за превышение времени парковки, можно, например, констатировать, что во Франции с 1973 г. определенная доля суммы таких штрафов идет именно на нужды муниципального транспорта. В Афинах на них направляется часть суммы штрафов, которые собираются с автомобилей, выезжающих на полосу общественного транспорта.

*Дорожные сборы.* Идея собирать налоги с тех, кто ими пользуется, очень стара. Так, многие дороги на территории Соединенных Штатов исторически строились на деньги частных компаний. Сегодня многие города, особенно в странах ЕС, снова возвращаются к этой идее. Конечно, такие сборы идут главным образом на строительство новых и поддержание в должном состоянии наличных дорог, а второе важнейшее направление использования — регулирование трафика. Но в некоторых городах часть сборов адресуется и общественному транспорту — в рамках программ по борьбе с загрязнением окружающей среды. В Европе подобный способ использования транспортного налога — это прежде всего скандинавский феномен. В Бергене подобная практика наблюдается с 1989 г., в Осло — с 1990 г., в Трондхайме — с 1991 г., причем в названных городах выезжающие на частных автомобилях платят

за въезд в центр города. В США это больше касается проезда по тоннелям и мостам; так, в Сан-Франциско плата за въезд на мост «Золотые ворота» полностью направляются внутригородским службам управления трафиком, в том числе — внутригородскими автобусными сообщениями; власти Нью-Йорка и Филадельфии действуют похожим образом.

Есть, впрочем, и примеры куда более экзотичных сборов. Скажем, в Сингапуре с 1975 г. собирается сбор за перегруженность трассы в зависимости от сложности дорожной ситуации. А в Сан-Диего сбор осуществляется следующим образом: чтобы ехать по свободной от пробок полосе, нужно заплатить налог; собранные средства предназначаются для обеспечения автобусных перевозок по тому же шоссе. Попытки реализовать подобного рода инициативы не вызвали, однако, поддержку граждан, например, в Гонконге, Кембридже и Стокгольме (см.: Gomez Ibanez J. A. Urban Transportation. In: Cheshire P., Mills E. S. Handbook of Regional and Urban Economics. Volume 3: Applied Urban Economics. — North-Holland, Amsterdam, 1999).

*Местные транспортные налоги.* Они собираются со всех владельцев частных транспортных средств, проживающих на территории города, либо включаются в цену топлива и взимаются вкупе с соответствующими федеральными (государственными) налогами. Такие налоги довольно широко распространены в США (в особенности это касается именно налога на бензин), причем, ограничивая сферы применения поступлений от них, законодательство разрешает использовать соответствующие средства на поддержание транспортной инфраструктуры. Обычно такие налоги позволяют собирать весьма значительные средства; к примеру, во Флориде это — 1–2% стоимости проданного бензина; в Вашингтоне налог взимается при покупке машины и зависит от рыночной цены автомобиля на момент его приобретения, причем, согласно закону штата, до половины сбора может идти на развитие общественного транспорта. Вне США подобный налог используется в Ванкувере и Монреале. В Лиссабоне общественный транспорт финансируется из налога на продажу дизельного топлива.

*Налоги на продажу «неавтомобильных» товаров.* Речь идет о налогообложении продажи некоторых товаров «люкс» и ряда дорогостоящих услуг. Такие налоги помогают собирать действительно крупные суммы денег, позволяющие транспортным агентствам осуществлять серьезные капитальные вложения (хотя обычно величина налога очень мала — до половины процента от стоимости товара или услуги). Поэтому переход на финансирование из подобного источника обычно осуществляется как реакция на резкое снижение госрасходов в области транспорта или в случае необходимости финансирования масштабных транспортных проектов. Впрочем, во многих американских штатах часть расходов на общественный транспорт устойчиво финансируется напрямую из рассматриваемого типа налогов (на продажу книг, одежды, на оказание услуг по покраске зданий или химической чистки одежды), причем эта схема получила одобрение в ходе референдумов, несмотря на то, что налоги, о которых идет речь, направлены на улучшение жизни отнюдь не всех, кто их платит (некоторые категории граждан никогда общественным транспортом не пользуются).

Что касается примеров конкретного выбора «неавтомобильных товаров» для обложения в целях развития системы городского общественного транспорта, то в Бостоне в этих целях расходуются сборы от табачного налога, в Бирмингеме (штат Алабама) — от налога на пиво. Примеры же городов, использующих неспецифицированный налог с продаж, дают Денвер, Новый Орлеан, Атланта, Рено, Форт Ворт,

Остин и Сан-Франциско, а вне США аналогичная практика крайне редка, поскольку не поддерживается населением — в Мадриде, скажем, попытка применить эту схему с треском провалилась (см.: В л а с к А. *Urban Mass Transportation Planning*. — New York: McGraw-Hill, 1995). Специфицированным можно, разумеется, считать также налог на азартные игры (или доходы с лотерей). Позволяя собрать много средств, он используется редко (в качестве ярких примеров могут служить разве что Пенсильвания, а также Марципола Каунти штата Аризона), поскольку здесь, понятно, возникают проблемы морально-этического порядка.

Кроме описанных (связанных с обособлением конкретных налогов) способов финансирования городского общественного транспорта, следует упомянуть некоторые другие. Так, один из самых распространенных алгоритмов составления городского бюджета состоит в том, что определенная (фиксированная) часть доходов одних ведомств используется на расходы других, включая транспортное. Подобную схему нельзя назвать эффективной, поскольку она ведет к пересечению зон ответственности ведомств и к снижению стимулов у прибыльных служб. Примеры «межведомственного» финансирования транспорта можно опять-таки найти как и в США, так и почти во всех западноевропейских странах.

К особому рода способам финансирования можно отнести, в частности, тот, что связан с повышением класса обслуживания отдельных категорий пассажиров. Вырученные подобным образом средства некоторые аэропорты США используют именно на развитие транспортной системы внутри и вокруг аэропортов; к примеру, на основе такого сбора была полностью профинансирована постройка железнодорожной ветки, соединяющей аэропорт Кеннеди с Нью-Йорком.

**3. О предпосылках использования опыта развитых стран в России.** Хотя само это использование выходит за рамки предмета настоящего сообщения, по-видимому, нелишне указать в заключение на предпосылки возможных в данной сфере «трансплантаций». В плане *организации городских автобусных перевозок* населения эти предпосылки определяются прежде всего российским законодательством, регулирующим развитие городов. В соответствии с ФЗ № 131 (об общих принципах организации местного самоуправления) «создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения» суть законодательно вмененные важнейшие цели муниципалитетов. При этом, согласно как федеральному законодательству, так и конкретизирующим его региональным и муниципальным правовым актам [в качестве примеров таковых можно привести Закон города Москвы № 1271 «О транспортном обслуживании населения на автомобильном и наземном электрическом транспорте в городе Москве» от 17 ноября 2009 г., Постановление Главы города Ханты-Мансийска № 757 «Об организации перевозки пассажиров автомобильным транспортом на территории города Ханты-Мансийска» от 14 ноября 2007 г. и Правила организации транспортного обслуживания населения на маршрутной сети города Читы ([http://www.srn.megalink.ru/-gorduma/documents/polojenie/perevoz\\_rule/I.htm](http://www.srn.megalink.ru/-gorduma/documents/polojenie/perevoz_rule/I.htm))], среди функций городских транспортных служб есть и функции привлечения к транспортному обслуживанию населения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведения конкурсов среди перевозчиков на право выполнения перевозок автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения городов.

Муниципалитет в России тоже (далее воспроизводятся формулировки упомянутых реальных правовых документов) «заключает с перевозчиками всех форм соб-

ственности договоры на осуществление регулярных перевозок на маршрутах регулярного сообщения города, ведет реестр перевозчиков», «реализует тарифную политику на пассажирском транспорте, производит расчет тарифов на пассажирские перевозки, осуществляемые организациями любой формы собственности и индивидуальными предпринимателями, и представляет их для утверждения в установленном порядке», «организует контроль за соблюдением перевозчиками утвержденных в установленном порядке тарифов на городские пассажирские перевозки, выполнением установленного для перевозчиков объема перевозок, соблюдением ими установленных условий перевозок пассажиров в соответствии с заключенным договором на осуществление регулярных перевозок», «осуществляет расчеты компенсационных выплат из бюджета города в связи с перевозкой пассажиров на маршрутах городского пассажирского транспорта и в иных случаях, перечисление компенсационных выплат перевозчикам в установленном порядке», разрабатывает и проводит стимулирующие мероприятия по повышению качества перевозок.

Что касается использования в наших городах охарактеризованных выше способов *финансирования общественного транспорта*, то соответствующие предпосылки представляются куда более проблематичными. Факты таковы, что в России не существует такой связи между источником дохода и направлением использования этого дохода, какая наблюдается в Европе и США. Финансирование общественного транспорта идет почти исключительно из напряженнейших в своем большинстве бюджетов местных органов власти; осуществляемое же в тех или иных случаях финансирование из региональных и федерального бюджетов, как правило, направляется в инфраструктурные составляющие городских транспортных систем, и критическая изношенность парков автобусов, а также троллейбусов и трамваев — явление почти повсеместное. Известна тяжелая социально-экономическая ситуация во многих малых и средних городах, провоцирующая жесткую «конкуренцию» направлений использования бюджетных средств; общественный транспорт в этих обстоятельствах, если и финансируется, то лишь по пресловутому «остаточному принципу».

Определенные надежды на улучшение положения связываются с разрабатываемой федеральным правительством «Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 года», касающейся и развития общественного городского транспорта (наличную версию проекта см.: [http://www.mintrans.ru/upload/iblock/1f3/ts\\_2030.doc](http://www.mintrans.ru/upload/iblock/1f3/ts_2030.doc)), с совершенствованием «транспортных составляющих» стратегических концепций, планов и программ регионов и муниципалитетов. Ознакомление разработчиков этих документов с проблематикой настоящего сообщения представляется, повторим наш исходный тезис, бесполезным.

**К. Кузнецова,**  
*старший преподаватель кафедры микроэкономического анализа  
департамента теоретической экономики факультета экономики НИУ ВШЭ;*

**Е. Попова,**  
*кандидат экономических наук,  
старший преподаватель той же кафедры;*

**Н. Шилова,**  
*кандидат экономических наук, преподаватель той же кафедры.*