

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

Горожане разных стран ежедневно сталкиваются с большим количеством проблем, и одна из весьма острых (во всяком случае, в мегаполисах) — транспортная. Обеспечение населения общественным городским пассажирским транспортом является одной из важных задач городских властей. Более того, в последнее время вопросы массового транспортного обслуживания все чаще упоминаются среди ключевых в развитии современных городов.

Это касается и России, во многих городах которой наблюдается недовольство основной массы населения работой общественного транспорта — временем его ожидания и качеством его услуг. При этом недовольны и жители, использующие для передвижений по городу личный автотранспорт: последним из-за плохой работы транспорта общественного приходится пользоваться чрезмерно интенсивно, что приводит к перегрузке городских дорог и к пресловутым «пробкам», запредельно увеличивающим время в пути и ухудшающим экологическую ситуацию.

В данном контексте можно уверенно утверждать, что сфера транспортных услуг непосредственно влияет на качество жизни горожан. Но это так и в отношении экономики городов: развитие городского общественного транспорта — неотъемлемая составляющая реализации планов землепользования, капитального ремонта, зонирования, поддержания приемлемой экологической обстановки. Городская транспортная сеть должна быть пространственно и динамически скоординирована с прочими коммуникационными сетями, а ее менеджмент призван гармонизировать свою деятельность с другими городскими службами. Рассогласование же управленческой активности различных подразделений муниципалитета — хорошо изученная и широко освещаемая в литературе, однако остающаяся скорее нормой, чем исключением, проблема. В результате в большинстве крупных городов мира растут заторы, загрязняется окружающая среда и неуклонно ползут вверх транспортные издержки.

Городские власти из года в год предпринимают новые попытки решения транспортных проблем, сводящиеся главным образом к расширению дорожной сети, строительству новых развязок, и т.п. В связи с этим нельзя не отметить, что нынешнее руководство российской столицы в качестве одной из главных своих целей провозгласило развитие общественного пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры Москвы. Существуют разные точки зрения и ведутся дискуссии по поводу эффективности данного проекта, как и ряда аналогичных проектов, разрабатываемых в «региональных столицах» и других крупных городах РФ. Возможно, этим поискам [а также поддержанию традиций разработки на страницах «Российского экономического журнала» проблематики «Городской России» (см. статьи разных лет В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, В.Я. Любовного и др.)] в какой-то мере поможет ознакомление заинтересованных лиц с зарубежным опытом, обобщаемым в предлагаемом научном сообщении. Авторами зафиксированы и классифицированы формы организации общественного городского транспорта (и контрактов, заключаемых муниципалитетами на осуществление различных перевозок в городах Европы, США и некоторых других развитых стран), выявлены соответствующие особенности, а также охарактеризованы различные (зависящие

от поставленной цели) способы финансирования общественного транспорта городскими властями.

1. Особенности организации автобусных перевозок в Европе. В европейских странах обеспечение транспортными услугами населения является задачей местных органов власти (см.: Contracting in Urban Public Transport. Report for DG Energy and Transport. 2008. — http://ec.europa.eu/transport/urban/studies/doc/2008_contracting_urban_public_transport.pdf; The Regulation of Bus Services in Great Britain. — http://www.olegiv.narod.ru/ry/Tacis/documents/e_reg_bus_serv_gb.htm). Для ее выполнения требуются специализированные предприятия. Одним из основных инструментов регулирования отрасли перевозок является контракт на транспортное обслуживание, который определяет права и обязанности местных властей и перевозчика, возникающие в процессе осуществления перевозок.

Способы, которыми организован общественный транспорт, значительно различаются от одной европейской страны к другой, более того, — от города к городу. Среди них можно выделить то, как национальные и локальные органы власти делят полномочия по регулированию общественного транспорта, как финансируется общественный транспорт, каковы форма и структура собственности перевозчиков, какова природа отношений между регулятором и перевозчиками, насколько используются конкурентные и иные механизмы при регулировании отрасли.

Как и для большинства регулируемых рынков, для рынка рассматриваемого характера необходима возможность ответить, прежде чем производить и продавать услуги, на ряд вопросов: что является целью обеспечения услугами? каковы характеристики производимых услуг? как они должны быть произведены? Как разделена ответственность между участниками рынка (например, регулятор может определить часть условий до заключения контракта, и перевозчик в течение контракта будет освобожден от ответственности за эти решения)?

Регулирующей властью обычно наделяется отдельный независимый регулирующий орган, который законодательно в состоянии согласовывать интересы общества, т.е. потребителей услуг, и их производителей. Основная задача такого органа заключается в регулировании рынка в интересах общества (ради получения потребителями услуг достаточного качества и в достаточном количестве по ценам, далеким от монополистических) при должном обеспечении интереса производителей транспортных услуг. Регулирующий орган может устанавливать определенные уровни дохода (путем, например, стимулирования сокращения затрат или роста объемов услуг), контролировать цены и качество услуг, уровень производительности.

Функции регулирования рынка локальных пассажирских перевозок могут осуществляться независимым регулирующим органом или структурным подразделением местной администрации. Поскольку деятельность таких органов регламентируется уставом (который базируется на экономических основаниях), они оказываются защищенными от прямого влияния властей и организаций-перевозчиков. Если регулятор — структурное подразделение местной администрации (а местные власти могут быть заинтересованы в поддержке государственных транспортных предприятий, функционирующих на данном локальном рынке), то он способен обеспечивать для этих компаний более выгодные условия функционирования (по сравнению с создаваемыми условиями работы для других перевозчиков).

Во многих европейских странах транспортные компании возникали из транспортных отделов местных органов власти и местных перевозчиков-монополистов, занимавшихся развитием маршрутной сети. Общеввропейское законодательство требует, чтобы предоставление транспортных пассажирских услуг осуществлялось на основе контракта на оказание общественных услуг (даже если эти услуги предоставляются государственными фирмами-монополистами). Однако в действительности такие договоры отсутствуют из-за того, что являются юридически ничтожными — стороны договора представлены в одном лице.

Основным документом, определяющим, как компетентные органы должны действовать в сфере общественного пассажирского транспорта для гарантии обеспечения транспортными услугами населения, является «Public Service Obligation Regulation» (см. упомянутый выше доклад «Contracting in Urban Public Transport»). Он устанавливает условия, при которых местные органы заключают контракты на выполнение обязательств по предоставлению транспортных услуг населению, компенсируют перевозчикам понесенные издержки и(или) дают эксклюзивные права на транспортное обслуживание.

На практике встречаются следующие формы заключения контрактов: а) контракты с государственными фирмами (собственное производство); б) конкурентные торги контрактов на маршрут с центральным планированием услуг; в) конкурентные торги разрешений на право эксплуатации транспортной линии (маршрута); г) конкурентные торги контрактов на управление сетью; д) контрактация маршрутной сети; е) частные концессии, включая инфраструктуру; ж) открытый режим входа на рынок (с дополнительным сотрудничеством по качеству услуг); з) предложение некоммерческих маршрутов путем конкурентных торгов в дополнение к коммерческому дерегулируемому рынку.

Все эти возможные формы классифицируются по распределению рисков и процедурам заключения подрядных договоров. Распределение рисков между транспортной компанией и местными органами власти в договорах осуществляется в следующих видах: 1) без риска; 2) только с риском изменения производственных издержек; 3) с указанным риском и рисками изменений выручки. Процедура заключения подрядных договоров может быть прямой или основанной на конкурентной процедуре с вознаграждением в результате переговоров или многокритериальным вознаграждением.

Организация местного и регионального общественного транспорта в Европе подвергается в последние два десятилетия значительным изменениям. Основным направлением является использование контрактов, причем их виды зависят от формы взаимоотношений между транспортным регулятором и транспортными компаниями. Другая важная черта новейших изменений — расширение использования некоторых форм конкуренции, которые сильно варьируются в своей реализации. Все эти формы можно разбить на два вида: «конкуренция на дороге» и «конкуренция вне дороги». Например, перевозчики могут улучшать качество своих услуг так, как они хотят при «конкуренции на дороге», а регулятор при режиме «конкуренции вне дороги» может устанавливать требования относительно номенклатуры услуг перевозчиков.

Началом реорганизации городского общественного транспорта в Европе принято считать реформу 1986 г. в Великобритании (до этого — в 1984 г. — была проведена реформа, в соответствии с которой организовали открытые тендеры на обслуживание автобусных маршрутов в Лондоне). В скором времени это стало нормой в Дании и

Швеции и распространилось на другие европейские страны. Контракция маршрутной сети послужила главной альтернативой контрактов на обслуживание маршрутов и поначалу использовалась во французских городах и на первом этапе франчайзинга — в британском железнодорожном секторе. В настоящее время она задействуется в секторе общественного транспорта в Нидерландах и (в меньшей степени) в Германии.

В начале 1990-х годов власти большинства европейских стран, все еще придерживаясь довольно консервативного взгляда на формы конкурентного воздействия, продолжали использовать прямые договоры с перевозчиками, хотя некоторые из них и начали применять конкурентные тендеры.

Можно выделить следующие четыре основные группы организационных форм предоставления транспортных пассажирских услуг, получивших распространение в странах Европы: 1) собственные перевозчики; 2) контракция маршрутов при конкуренции; 3) контракция маршрутной сети при конкуренции; 4) дерегулируемые режимы (свободный рынок с дополнительной контракцией).

Собственные перевозчики. Это — использование собственных (внутренних) перевозчиков — наиболее распространенный способ предоставления транспортных пассажирских услуг в Европе. Функционирование таких перевозчиков может основываться на условиях монопольного права на оказание общественных транспортных услуг, данного местной властью национальным (или региональным) законодательством. Кроме того, оно может базироваться на временном (эксклюзивном) праве, предоставленном перевозчику, находящемуся в коммунальной собственности по историческим или иным причинам. В первом случае государственная компания занимает монопольную позицию де-юре, во втором — де-факто. Во втором случае вход на рынок других перевозчиков могут защищать различные срочные подзаконные акты (ибо исключительные права имеют срочный характер, и при прекращении действия подобных норм вход становится возможным).

Проиллюстрируем это сравнение правовых статусов французских государственных транспортных компаний («Régies» и связанные с ними) и группы немецких государственных компаний («Stadtwerke» и связанные с ними). Французский закон об общественном транспорте (вне Парижа), основанный на принципе верховенства инициативы органов власти, предоставляет транспортным властям привилегированное право оказывать транспортные услуги населению. Реализация данного закона дает власти право определять, как будут оказаны услуги: непосредственно властями (собственным транспортным подразделением) или делегированием стороннему исполнителю (посредством заключения контрактов). Немецкий закон об общественном транспорте, основанный на принципе главенства инициативы рынка, предоставляет право оказания транспортных услуг на рынке любому перевозчику — реализуется данное право через разрешительную процедуру. Это не дает транспортным компаниям государственной формы собственности приоритетных прав в оказании транспортных услуг.

Контракция маршрута. Привлечение перевозчиков по обслуживанию отдельных маршрутов — форма, известная как «скандинавская» или «лондонская» модель (ее можно наблюдать в Стокгольме, Копенгагене и Лондоне). В соответствующих ареалах один или несколько региональных и местных правительств объединяются для создания транспортного органа власти со своим собственным планирующим органом, который обычно возникает из разделения прежней региональной транспортной компании на планирующее подразделение и подразделение автобусное.

Местный орган власти — заказчик — декларирует цели государственных услуг, определяет цели транспортной и социальной политики, которые в свою очередь являются основой организационного планирования деятельности транспортного департамента. Планирующий департамент организует тендеры на оказание транспортных пассажирских услуг. При контрактации маршрута используются процедуры конкурентных торгов на контракты с брутто-суммой.

Контрактация маршрутов развивалась от довольно простых контрактов на маршруты к контрактам более сложных, содержащим различные формы финансовых стимулов. Такие контракты учитывают главным образом стимулы, связанные с качеством транспортных услуг. Эти стимулы могут быть «привязаны» к любым измеряемым показателям качества и(или) к восприятию качества обслуживания пассажирами.

Контракты по обслуживанию маршрутов заключают транспортный департамент или государственная компания, которой он владеет. Первая организационная форма происходит из режима собственного перевозчика, где собственный перевозчик постепенно трансформируется в подразделение планирования администрации. Данный режим характерен для организации автобусных перевозок в упомянутых Лондоне, Стокгольме и Копенгагене, где эволюция от формы собственного перевозчика до формы контрактации маршрута продолжалась около 10 лет.

Во втором случае роль транспортного департамента сводится к роли генерального подрядчика, управляющего субконтрактами. Подобная схема наблюдается в немецких городах Франфурт-на-Майне и Гифхорн. Да и во Фландрии государственная фирма «De Lijn», согласно своему контракту с Фламандским региональным правительством, имеет право на вторичное размещение субконтрактов частным перевозчикам: она может разместить на рынке на конкурентных условиях около 50% своего пакета обязательств. Заключившие контракты перевозчики имеют вознаграждение в виде брутто-суммы и не имеют обязательств планирования обслуживания населения.

Контрактация маршрутной сети. Данную организационную форму часто называют «французской моделью», ибо она используется в основном во Франции. По сравнению с контрактацией маршрута эта организационная форма предоставляет перевозчикам больше свобод в организации обслуживания населения. Основным инструментом регулирования в данной схеме является установление минимальных стандартов обслуживания, определяемых транспортными властями, которые организуют тендер данных услуг на определенной территории или всей маршрутной сети.

В большинстве случаев контрактации маршрутной сети перевозчик несет риски роста производственных издержек и риски снижения выручки. Столь же часто контракты включают стимулы к обеспечению дополнительного уровня качества и других целевых параметров.

Контрактация маршрутной сети применяется гораздо более разнообразно, нежели контрактация маршрута. В некоторых случаях перевозчики ограничены в свободе пересматривать уровень сервиса во время действия контракта (как происходит в Лионе и Дижоне), даже если им требуется предложить улучшение качества во время действия контракта. В других случаях (как, например, в голландском Харлеме и шведском Сундсвалле) операторы рынка выигрывают от более автономных решений (однако и рискуют).

Данная форма контрактов часто возникала тогда, когда функции собственного перевозчика передавались рынку посредством тендера единого сетевого контракта,

что наблюдалось в малых и средних городах. Контракция маршрутной сети в больших городах является чертой скорее Франции, но имеет определенное распространение также в Италии и Испании.

Эволюция рассматриваемого вида контрактной практики во Франции с 1960-х годов и особенно в последнее десятилетие показывает расширение использования механизмов стимулирования перевозчиков. Главные причины этой тенденции — повышение мобильности населения и растущие потребности в субсидировании.

Инициатива свободного рынка с дополнительной контракцией. Данная организационная форма используется в британском (за исключением Лондона) секторе автобусных перевозок, где она была введена в 1986 г. В последнее время форма, о которой идет речь, активно практикуется в странах Восточной Европы, где на принципах свободного рынка развивается сектор коммерческих перевозок (с использованием так называемых микроавтобусов — маршрутных такси), дополняющий работу государственных перевозчиков.

В этой организационной форме рынку предоставляется право оказывать коммерчески выгодные услуги, причем возможны некоторые субсидии (компенсация льгот за проезд целевых групп), которые способствуют появлению коммерческих услуг. Такое субсидирование обязательств по транспортному обслуживанию пропорционально достигнутым результатам (например, по числу перевезенных жителей пожилого возраста) стимулирует свободный рынок к осуществлению большего объема перевозок.

Разумеется, существует необходимость регулирования инициатив свободного рынка, но об отказе от действия рыночных принципов и конкурентных механизмов речь не идет. Примером является сектор пассажирских перевозок в британском городе Лидсе, где сложилась система партнерских обязательств между перевозчиками и властями по уровню качества обслуживания, хотя эта форма весьма ограничена в соотношении с дополнительными возможностями, предоставляемыми британским законодательством. Кроме мер против хищничества, такое регулирование включает другие различные «правила игры», в том числе обязательства: а) оказывать разрешенные услуги в соответствии опубликованными тарифами и расписанием; б) обеспечивать обслуживание скоординировано — при создании интегрированной информационной системы, интегрированной системы покупки билетов, и т.п.; в) использовать автобусы, доступные для инвалидов или пассажиров с детскими колясками; г) гарантировать применение льготных тарифов и минимальную регулярность маршрутов.

При этом увеличение требований (обязательств) в большинстве случаев приводит к уменьшению числа коммерчески выгодных услуг. Однако применение набора этих требований (обязательств) не влияет на конкуренцию до тех пор, пока он применяется для всех перевозчиков (и старожилов, и новичков отрасли). Власти могут обязывать оказывать дополнительные (некоммерческие) услуги в дополнение к услугам, оказываемым свободным рынком. Эти услуги могут быть оплачены на основе переговоров или тендерной процедуры.

Распределение прав собственности. Властям необходимо решить, каким образом будут распределены права собственности на транспортную инфраструктуру отрасли и кому будут принадлежать перевозчики. Предоставление услуг общественного транспорта требует, с одной стороны, доступности специфических активов и, с другой стороны, управления этими активами в комбинации с доставкой данных транспортных услуг.

Как известно, существуют три типа собственности: частная, государственная и смешанная. Необходимо выбрать форму собственности объектов транспортной инфраструктуры: сектор может быть вертикально интегрирован (когда инфраструктура принадлежит перевозчику) или вертикально дезинтегрирован (инфраструктура принадлежит государству). В случае вертикальной дезинтеграции необходимо определить ответственную за управление инфраструктурой сторону: управлять могут либо перевозчик, либо власти отдельно от оператора, оказывающего транспортные услуги.

Таким образом, налицо следующие три распространенные модели: 1) как инфраструктура, так и перевозчик принадлежат органу власти; и предоставление услуг по перевозке осуществляется на основании внутреннего контракта; 2) перевозчик является независимым от органа власти и использует предоставленную ему инфраструктуру — бесплатно либо на основании контракта с муниципалитетом на ее использование; 3) перевозчик не только предоставляет услуги, но и участвует в создании и обслуживании инфраструктуры (такие контракты обычно очень длительны).

Определение тарифа на перевозки. В Европе существуют три основных подхода к определению тарифа на перевозки. Так, в Англии (за исключением Лондона), где рынок пассажирских перевозок дерегулирован, перевозчики самостоятельно устанавливают тариф. При этом местные власти могут вводить и часто вводят специальные более низкие тарифы для определенных групп населения (разница в этом случае покрывается из бюджетных средств). В некоторых регионах (например, в Стокгольме, Копенгагене, Лондоне) используются тарифы с брутто-суммой, величина тарифа при этом определяется самим перевозчиком, и он несет все риски по изменению выручки. В других регионах Европы используются контракты с нетто-суммой, при которых перевозчик может иметь право устанавливать тариф. Контракты в этом случае, как правило, ограничивают величину тарифа для определенных групп населения, обязывают перевозчика согласовывать изменения тарифов с местными властями (заказчиком услуг).

При тендере пакета маршрутов (например, в Варшаве) заказчик определяет маршруты, тарифы и расписание движения до начала тендера. Остальные решения оставляются на усмотрение перевозчика, который при этом не вправе видоизменять услугу. Однако у заказчика остается право изменять объем предоставляемых перевозчиком услуг (максимум на 10%).

Очень важными являются механизмы мотивации перевозчиков к повышению качества услуг; коль скоро это становится задачей местных властей, то ведет к улучшению использования общественного транспорта (росту числа пассажиров).

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.

От редакции. Окончание статьи — в следующем номере.