



ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ БЕЛАРУСИ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Фонд имени Фридриха Эберта
Республиканское общественное объединение
«Белорусский союз транспортников»

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ БЕЛАРУСИ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

Минск
Издатель Логвинов И. П.
2010

УДК 338.47:656.076.2(476)
ББК 65.37(4Бен)
028

Авторы:

Д.М. Бабицкий – гл. 3 (3.1, 3.2), 4 (4.3), 5 (5.3),
О.С. Буйкевич – гл. 2 (2.2, 2.3),
Е.В. Демченко – введение, гл. 1, 2 (2.1), 4 (4.1, 4.2), заключение,
Д.В. Сокол – гл. 3 (3.3), 5 (5.1, 5.2).

*Данное издание не является выражением мнения
Фонда имени Фридриха Эберта
За высказывания содержательного характера
ответственность несут авторы*

028 Общественный транспорт Беларуси: состояние и пути развития / Д.М. Бабицкий [и др.]; Фонд им. Фридриха Эберта. – Минск. : И. П. Логвинов, 2010. – 82 с.

ISBN 978-985-6991-06-9

Книга «Общественный транспорт Беларуси: состояние и пути развития» посвящена многим аспектам общественного транспорта, прежде всего определению его качественно новой роли в устойчивом развитии городов и населенных пунктов республики. Отражены основные направления совершенствования механизмов государственного регулирования и управления в области общественного транспорта. Обобщен зарубежный опыт формирования государственной транспортной политики, системно отражены разные европейские подходы к контрактации услуг общественного транспорта.

Предложена модель реформирования системы автомобильного пассажирского транспорта, базирующаяся на общеевропейских тенденциях, которая может быть реализована в соответствии с национальным законодательством при условии проведения необходимых институциональных преобразований.

УДК 338.47:656.076.2(476)
ББК 65.37(4Бен)

ISBN 978-985-6991-06-9

© Фонд имени Фридриха Эберта, 2010
© Оформление. Издатель Логвинов И. П., 2010

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
К ЧИТАТЕЛЮ	6
ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ	11
ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМ ТРАНСПОРТОМ	17
2.1. Транспортная политика в европейском законодательстве и тенденции реформирования систем управления общественным транспортом	17
2.2. Законодательная база регулирования общественного транспорта в Беларуси	22
2.3. Совершенствование системы государственного регулирования и управления общественным транспортом	27
ГЛАВА 3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В БЕЛАРУСИ	32
3.1. Структура управления автомобильным пассажирами транспортом в Беларуси	32
3.2. Экономические аспекты функционирования государственных предприятий автомобильного пассажирами транспорта	34
3.3. Система государственного субсидирования транспортных предприятий	39
ГЛАВА 4. КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В БЕЛАРУСИ	43
4.1. Цели реформирования	43
4.2. Основные этапы реформирования системы государственного регулирования и управления в области автомобильного транспорта	44
4.3. Трансформация прав собственности	51

ГЛАВА 5. ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА: ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА КОНТРАКТАЦИИ	57
5.1. Методы и формы организации и финансирования общественного транспорта за рубежом.....	57
5.2. Организационные формы контрактации и их эволюция.....	61
5.3. Общие методологические положения по контрактации услуг общественного транспорта	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	80

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современное общество невозможно представить без интенсивных коммуникационных процессов.

При этом огромное значение имеет общественный транспорт, который становится все более востребованным средством передвижения, особенно в больших городах, где в силу различных причин наличие автомобиля уже не гарантирует достаточную мобильность его владельцу.

Обеспечивая, прежде всего, право человека любого социального статуса на передвижение к местам работы, учебы, отдыха и т.д., общественный транспорт позволяет активно функционировать всем сферам нашей жизни. При этом, решая задачи, связанные с работой общественного транспорта, трудно переоценить его социальную значимость для всех слоев общества.

Важно также отметить роль общественного транспорта в экономическом развитии городов и регионов, оздоровлении экологической обстановки, повышении безопасности пассажиров.

Для нормальной работы и развития система общественного транспорта нуждается в совершенствовании нормативно-правовой базы, активном вовлечении в процесс его развития многих общественных и государственных структур, повышении эффективности финансирования.

В данном издании авторы постарались дать свою оценку состоянию и перспективам развития общественного транспорта в Беларуси, исходя как из белорусского опыта, так и из опыта других стран.

Уверены: данная работа будет интересна и полезна как специалистам, так и более широкому кругу читателей. Надеемся, что она будет активно использована при проведении соответствующих дискуссий, где будут обсуждаться пути развития общественного транспорта в Беларуси.

*Александр Петрачков,
Глава представительства
Фонда имени Фридриха Эберта в Беларуси*

К ЧИТАТЕЛЮ

Беларусь, как и другие постсоветские страны, переживает сложный период становления социально-экономической модели развития. К новой формации она идет особым путем, стремясь достичь высоких жизненных стандартов и обеспечить своим гражданам социальные гарантии.

Однако в последние полтора-два десятка лет перед всем цивилизованным миром все острее встает проблема, связанная с безудержным ростом потребления материальных благ, истощением природных ресурсов и загрязнением окружающей среды. К счастью, человек как творение разумное (*homo sapiens*) живет не только настоящим, но и способен переосмысливать прошлое, реально представлять будущее.

Каждое государство, заботясь о благосостоянии своих граждан, должно осознавать и ответственность перед потомками за сохранение среды обитания, другими словами стремиться стать «нацией устойчивого развития». Один из путей приближения к этой цели и рассмотрен в данной книге. Имеется в виду приоритетное развитие общественного транспорта.

Важной потребностью людей является обеспечение их мобильности, которая является одним из символов свободы и качества жизни. По оценке международных экспертов, общественный транспорт почти на треть определяет экономическое развитие городов и регионов.

Общественный транспорт по праву называют локомотивом экономики, средством повышения ее эффективности, а также основным гарантом дорожной и экологической безопасности.

В книге обозначены основные проблемы, связанные с перевозками пассажиров общественным транспортом, в том числе в области государственного регулирования и управления, финансирования его работы, а также правового обеспечения. На основе обобщения зарубежного опыта предложена модель реформирования, реализация которой повысит качество работы государственных предприятий автомобильного транспорта и их инвестиционную привлекательность.

Настоящая книга является, пожалуй, первой попыткой повсему оценить значение общественного транспорта и необходимость его приоритетного развития.

Книга, безусловно, своевременная и нужная!

Надеюсь, она вызовет интерес не только у профессионалов-транспортников, но и у представителей органов государственной власти. Объективное обсуждение затронутых в книге проблем будет способствовать скорейшему их решению на благо нашей страны.

*Владимир Сосновский,
Председатель Правления Республиканского общественного объединения
«Белорусский союз транспортников»*

ВВЕДЕНИЕ

Прогресс человечества объективно сопровождается растущей мобильностью людей благодаря их экономической активности, а также появлению новых возможностей общения, отдыха и путешествий.

Нет такого города или отрасли экономики, которые нормально функционировали бы без общественного транспорта, равно как и люди не могут обойтись без передвижений.

Общественный транспорт в Республике Беларусь играет главную роль в обеспечении разнообразных по своим целям потребностей населения в передвижении, зачастую именно он становится движущей силой, приносящей ощутимые перемены в условия жизни.

Рационально организованная и качественная работа общественного транспорта позволяет решать следующие задачи:

- обеспечивать устойчивое развитие страны и отдельных городов;
- защищать окружающую среду и экономить топливно-энергетические ресурсы;
- предотвращать создание пробок на дорогах и улицах населенных пунктов;
- гарантировать более высокий уровень безопасности дорожного движения.

На современное общество все большее влияние оказывает «идеология устойчивого развития», согласно которой любые ответственные политические и управленческие решения должны приниматься с максимально возможным учетом интересов будущих поколений.

Характерно, что чем более высокоразвитой является страна, тем активнее в ней становится движение за приоритетное развитие общественного транспорта. Поэтому **транспортная политика развитых стран реализуется в рамках концепции устойчивого развития**, предусматривающей сбалансированное соотношение различных видов транспорта, повышение роли общественного транспорта и введение разного рода ограничений для использования легковых автомобилей.

Европейцы просчитали, что для бюджета людей общественный транспорт обходится вдвое дешевле личного автомобиля. И там широкие масштабы принимает движение за ограничение использования личного транспорта. Появляются и получают государственную поддержку другие альтернативы, например в Германии акция «Возьми попутчика».

В Берлине денежно поощряют тех, кто, отправляясь из пригорода в столицу на личном авто, берет с собой попутчиков. Как пояснил специалист по работе со странами Восточной Европы Фонда имени Фридриха Эберта Штефан Мойзер, средства будут выделяться из городской казны, а не из кармана пассажира. Он также

добавил, что в Германии весьма популярен сайт, где люди могут кооперироваться для совместной поездки. Для этого необходимо просто разделить расходы на топливо. Так, найдя попутчика, из Берлина в Лейпциг можно заехать за 10 евро, сэкономив при этом вдвое. Эти частные объявления в Интернете не облагаются налогом, а деятельность не рассматривается как коммерческая.

В области транспортного обслуживания населения ключевым понятием становится «комплексная мобильность», и соответственно эпоха автономного развития отдельных видов пассажирского транспорта уходит в прошлое. Главным направлением в этой сфере деятельности становятся интегрированное развитие городского транспорта и его сбалансированность с градостроительством и другими системами жизнеобеспечения.

Для транспортного планирования в большинстве европейских стран применяются три принципиальных положения, суть которых изложена в коммюнике Еврокомиссии от 11 января 2004 г. «На пути к целевой стратегии развития городской среды обитания», а именно:

- полномочия по установлению правовых основ регионально-го и местного транспортного планирования возлагаются на национальные органы управления транспортом, которые готовят рекомендации и методики по разработке планов развития транспорта, контролируют качество их реализации, а также соответствие целям национальной транспортной политики;

- полномочия по разработке транспортных планов и осуществлению региональной транспортной политики делегируются местным властям, которые берут на себя ответственность за разработку транспортных планов и программ, призванных обеспечить эффективную работу транспорта на подведомственной территории, а также наделяются всеми полномочиями для проведения этих планов в жизнь;

- законодательное закрепление необходимости координировать планы развития городского транспорта с планами в сфере градостроительства, землепользования и охраны окружающей среды.

Такая практика существует во многих европейских странах. Помимо транспортных планов там разрабатываются разные программы, стандарты и другие нормативные документы, в основу которых положены передовые транспортные и информационные технологии и накопленный опыт.

В последние два десятилетия в Евросоюзе проводится работа по подготовке и принятию единых рамочных документов, оговаривающих приоритеты развития общественного транспорта и закрепляющих универсальные права пассажиров, их унификацию независимо от вида транспорта.

Так, в Зеленой книге Европейской комиссии «На пути к новой культуре городской мобильности»¹, принятой в 2007 г., отмечается, что понятие «городская мобильность» должно быть переосмыслено и это связано с необходимостью оптимизации использования разных видов транспорта и переходом к интермодальному принципу перевозки пассажиров. Это предполагает рациональное сочетание использования общественного транспорта (поездов, трамваев, метро, автобусов и такси) с личными автомобилями, мотоциклами, велосипедами или просто с ходьбой.

Зеленая книга впервые на межгосударственном уровне закрепила важнейший постулат о том, что обеспечение устойчивого развития в сфере общественного транспорта – это обязанность местных властей.

Задача сбалансированного развития общественного транспорта должна стать приоритетной и для белорусских властей всех уровней, если они действительно озабочены сохранением среды обитания и повышением качества жизни людей. Для этого необходимо обеспечить финансовую устойчивость этого сектора экономики и рационально организовать его работу.

Обществу необходим более высокий уровень развития общественного транспорта, чем тот, который может предложить сам по себе рынок. Следовательно, государственное финансирование неизбежно. Как свидетельствует опыт развитых стран, государство всегда будет основным гарантом финансирования общественного транспорта и обеспечивающей его инфраструктуры.

Эффективность работы общественного транспорта, в свою очередь, зависит от системы государственного регулирования и управления, в том числе от согласованности действий региональных и отраслевых органов власти по отношению к субъектам хозяйствования, выполняющим организованные перевозки пассажиров в регулярном сообщении.

В то же время актуальными задачами в области развития общественного транспорта по-прежнему останутся оптимизация нагрузки на государственный бюджет и повышение эффективности самой транспортной деятельности. Уровень развития общественного транспорта зависит от многих составляющих, начиная от технических характеристик транспортных средств и их стоимости, состояния дорог, систем организации перевозок и заканчивая отношением общества и государственных органов к вопросам мобильности в целом.

Сложность регулирования гражданско-правовых отношений в этой области заключается в нахождении необходимого баланса между реализацией главной социальной функции общественного транспорта и предоставлением перевозчикам достаточной свободы

¹ Green Paper «Towards a new culture for urban mobility», European Commission, Brussels, 25.09.2007, COM(2007) 551 final.

для эффективного осуществления коммерческой деятельности, повышения их деловой и инвестиционной активности.

В этой книге использованы результаты исследований, полученные ее авторами за последних два года. Обобщен зарубежный опыт организации работы общественного транспорта и контрактации его услуг, а также изложены основные этапы предлагаемой концепции реформирования пассажирского автомобильного транспорта в Беларуси, даны предложения по совершенствованию законодательства.

В книге отражены некоторые аспекты организации перевозок пассажиров на территории земель Берлин и Бранденбург, изученные благодаря сотрудничеству Республиканского общественного объединения «Белорусский союз транспортников» с Представительством Фонда имени Фридриха Эберта в Беларуси.

ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Понятие «общественный транспорт» не имеет строгого терминологического определения как в экономическом, так и в юридическом смысле и используется в качестве противоположного по отношению к понятию «личный транспорт». Общим признаком для всех видов общественного транспорта является то, что его пользователи перемещаются в транспортных средствах, которые этим пользователям не принадлежат.

К общественному транспорту относится пассажирский транспорт, доступный и востребованный к использованию всеми слоями населения за определенную плату и на условиях публичного договора. Перевозка общественным транспортом является унифицированной по своим условиям, по сути имеет ряд свойств, присущих общественным благам. Следовательно, под категорию общественного транспорта не подпадают, например, школьные, служебные, специальные и туристические перевозки.

В Беларуси живет около 9,5 млн. человек, и для нее характерен высокий уровень урбанизации, поскольку согласно результатам последней переписи населения 6 млн. человек являются городскими жителями. По официальной статистике около 80% валового производства Беларуси сосредоточено в городах. Для каждого региона нашей страны характерна определенная специфика общественного транспорта, обуславливаемая демографической ситуацией, географическим положением, а также уровнем развития и специализацией региональной экономики.

Результаты исследований показывают, что для передвижения в трех случаях из четырех используется общественный транспорт, при этом одним жителем нашей страны совершается ежегодно в среднем около 240 поездок. Для экономически активного населения, в особенности городских жителей, интенсивность использования общественного транспорта доходит до 750–800 поездок в год. Следует отметить, что свыше 60% всех поездок совершается в целях участия в общественном производстве, хотя доля экономически активного населения составляет лишь 48% от общего числа жителей страны.

Отдельным социальным группам населения (пожилым людям, школьникам, людям с ограниченными физическими возможностями) реализацию их жизненных потребностей в состоянии обеспечить только общественный транспорт, поскольку другие способы передвижения, в частности самостоятельное управление автомобилем, им просто недоступны. Согласно последней переписи населения к ним можно отнести почти 2,5 млн. человек, включая тех, кто проживает в населенных пунктах, удаленных от «благ цивилизации».

Эти граждане обладают равными конституционными правами на пользование объектами образования, медицинского обслуживания, культуры или сферы бытовых услуг, и только с помощью общественного транспорта может быть обеспечена реализация принципов социальной справедливости.

Единая опорная транспортная сеть, дополненная разветвленными региональными маршрутами, не только позволяет сбалансировать уровень жизни людей, но и способствует универсализации рынка труда в разных регионах страны.

Обеспечение доступности и качества транспортных услуг для населения в соответствии с социальными стандартами становится одним из важнейших условий общественного развития. Ответственность за реализацию государственных социальных стандартов в области транспорта возложена на облисполкомы и Минский горисполком. Именно они являются заказчиками пассажирских перевозок в регулярном сообщении. Кроме того, защита интересов пассажиров закреплена нормами Закона «О защите прав потребителей».

Для реальной оценки динамики развития всей системы общественного транспорта необходимо, чтобы в законодательстве были предметно закреплены показатели, характеризующие:

- мобильность населения и уровень транспортной доступности;
- обеспеченность населенных пунктов транспортными коммуникациями;
- количество маршрутов и периодичность выполнения перевозок;
- участие транспорта в потребительских расходах населения.

Во многих развитых странах уже установлены нормативы интегральной транспортной доступности, характеризующие быстроту, комфортность, экономичность и безопасность системы общественного транспорта.

Важно отметить то обстоятельство, что и сама система общественного транспорта является одним из крупнейших работодателей как в стране в целом, так и в ее отдельных регионах. Поскольку к общественному транспорту относятся практически все виды транспорта, используемого при выполнении перевозок пассажиров в регулярном сообщении, то в нем занято более 60 тыс. человек, а с учетом численности работников обслуживающей его инфраструктуры, разных профильных организаций и органов управления – это более 200 тыс. населения страны.

В сфере общественного транспорта производится почти 14% от общего объема платных услуг, при этом сама доля платных услуг в валовом внутреннем продукте страны, к сожалению, составляет немногим более 10%. Переход к постиндустриальному и информационному обществу закономерно сопровождается развитием сферы услуг, и поэтому в странах, достигших высокого уровня устойчивого

развития, услуги в структуре валового внутреннего продукта занимают, как правило, не менее 50%.

Повышение роли общественного транспорта, равно как и других услуг, предоставляемых населению, объективно становится одной из важнейших задач социально-экономического развития и нашей страны.

Услуги общественного транспорта, в отличие от иных видов продукции, реализуются в основном на внутреннем рынке, и это обстоятельство дает возможность эффективно влиять на такие важнейшие составляющие экономической устойчивости государства, как управление спросом и предложением.

Следует обратить внимание и на существование значительного внешнего по отношению к общественному транспорту эффекта, поскольку с его помощью, т.е. в результате перемещения людей, становится возможным потребление многих материальных и нематериальных благ. Исследования, проведенные Международным союзом общественного транспорта в разных странах мира, показывают, что каждый рубль (или другая денежная единица), вложенный в общественный транспорт, дополнительно приносит в экономику страны еще 4 рубля. Следовательно, при системном подходе общественный транспорт может и должен рассматриваться как сфера, привлекательная для инвесторов.

Наш общественный транспорт является крупным потребителем продукции таких предприятий, как «МАЗ», «Неман», «Белкоммунмаш», «ЭТОН», «Белшина», Гомельский авторемонтный завод, и целого ряда других. Это самый стабильный покупатель для отечественных нефтеперерабатывающих заводов и предприятий, производящих электроэнергию. Потребляя продукцию этих предприятий, а также нескольких сотен смежников и поставщиков комплектующих изделий, общественный транспорт гарантирует занятость приблизительно 170 тыс. работников. Кроме того, общественный транспорт обеспечивает стабильный спрос на продукцию предприятий, производящих для него инструменты и расходные материалы.

По экспертным оценкам одно рабочее место в системе общественного транспорта опосредованно «создает» еще три рабочих места в других отраслях экономики.

В контексте планов по развитию отечественной ядерной энергетики отдельного переосмысления требует и оценка роли общественного электротранспорта, использование которого уменьшает зависимость страны от углеводородного сырья.

Массовый переход людей к использованию общественного транспорта и эффективным схемам устойчивой мобильности помогает экономике сокращать свою топливную зависимость и способствует повышению активной части платежного баланса страны.

Основным виновником загрязнения окружающей среды объективно признается автомобильный транспорт. Только за последних десять лет уровень автомобилизации населения нашей страны вырос в несколько раз. Сегодня парк личных автомобилей уже насчитывает более двух миллионов единиц, из которых новые транспортные средства составляют не более 10%.

Как уменьшить в мегаполисе автомобилизацию и улучшить экологию? В Германии нашли методы решения проблемы. Рассказывает руководитель отдела центра транспорта ближнего сообщения VBB (Берлин) Томас Диль: «При въезде в город у нас расположено множество парковок с расположенными по соседству остановками общественного транспорта. Транспортное сообщение настолько быстрое и удобное, что автовладельцу удобнее пересестись на общественный транспорт. Кроме того, полиция строго отслеживает, чтобы в Берлин не въезжали машины, которым больше 20 лет. А в некоторых местах можно ездить исключительно на новых авто с минимальным количеством выхлопных газов. На такие машины мы ставим зеленую отметку. Если на техосмотре машина получает желтую наклейку, то на ней можно перемещаться только в некоторых районах Берлина. Наличие красной говорит о том, что уровень выхлопных газов превышает допустимую норму и ездить на таком автомобиле запрещено. Нарушителям грозит штраф в размере 50 евро. Это правило распространяется и на туристов.

Мировое сообщество осознало важность дорожной безопасности и очень дорого платит за свою мобильность, поскольку в результате дорожно-транспортных происшествий согласно общеевропейской статистике вероятность пострадать есть у каждого третьего человека. И хотя в Беларуси уровень автомобилизации пока еще в полтора – два раза ниже европейского, на дорогах страны ежегодно погибает в 4 раза больше людей, чем, например, в Швеции.

Одной из основных причин такого положения в сфере безопасности дорожного движения является недостаточно продуманная и эффективная политика в области приоритетного развития общественного транспорта. В развитых странах ею занимаются специальные муниципальные органы, которые курируют дорожную сеть, координируют работу проектировщиков строительных объектов, владельцев дорог и автомобильных стоянок, транспортников и автомобильной инспекции. У нас эти структуры, к сожалению, организационно разобщены и их деятельность ориентирована преимущественно на ведомственные интересы.

Негативные последствия автомобилизации будут нарастать в связи с увеличением объемов дорожного движения и постоянным отставанием развития инфраструктуры. Следовательно, в городах будет обостряться проблема поглощения автомобилями жизненного

пространства, а также ухудшаться «среда обитания». Заметим, что поездка на личном автомобиле занимает в 90 раз больше городского пространства и инфраструктуры, чем поездка в метро, и в 20 раз больше, чем поездка в автобусе или трамвае.

На основании изложенного становится очевидным, что для обеспечения устойчивого развития белорусских городов необходима **целостная концепция дальнейшего развития общественного транспорта**, содержание которой должно представлять собой новую систему взглядов на общественный транспорт и приоритеты его развития. В дальнейшем на ее основе необходимо решить задачи:

- выработки нормативных предписаний, регулирующих отношения в области общественного транспорта, и наполнения ими нормативных правовых актов;
- совершенствования правового регулирования отношений, возникающих при выполнении перевозок пассажиров транспортом общего пользования;
- развития конструкций гражданско-правовых договоров, используемых при организации и выполнении перевозок пассажиров.

Национальная стратегия в области общественного транспорта должна включать в себя и такие мероприятия:

- оборудование на дорогах и улицах населенных пунктов специальных полос для приоритетного движения общественного транспорта, а также устройств, обеспечивающих для него специальную сигнализацию;
- строительство или модернизацию пересадочных транспортных узлов в целях создания безопасных условий для движения пешеходов, облегчения их пересадки из одного вида транспорта в другой;
- совершенствование расписаний движения транспортных средств на основе маркетинговых исследований и установки объективных параметров работы общественного транспорта;
- использование современных платежных средств и единых систем продажи билетов;
- предоставление пассажирам текущей информации о движении транспортных средств по маршрутам общественного транспорта;
- создание механизмов субсидирования или перераспределения бюджетных средств, необходимых для обеспечения организации работы общественного транспорта в районах новой застройки.

Мировой опыт показывает, что простого выделения полос для общественного транспорта недостаточно. Для того чтобы он стал максимально привлекательным для пассажиров, необходимо:

- обеспечить действительную свободу движения общественно-го транспорта по выделенным полосам на основе жесткого контроля и применения наказания за запрещенный выезд других транспортных средств на эти полосы;

- провести спрямление городских маршрутов для увеличения скорости движения автобусов и иных транспортных средств, используемых при выполнении перевозок пассажиров в регулярном сообщении;
- обеспечить уменьшение интервалов движения общественного транспорта в часы пик;
- осуществлять системные меры по модернизации сети остановочных пунктов в целях повышения их комфортабельности и информационной оснащенности для пассажиров.

При разработке стратегии развития общественного транспорта в Беларуси и ее правового обеспечения необходимо предметно использовать опыт развитых стран, более активно участвовать в работе таких влиятельных общественных организаций, как Международный союз общественного транспорта, который признан мировым сообществом основным идеологом устойчивого развития на основе преимущественного использования общественного транспорта.

Общественный транспорт нашей страны должен быть доведен до такого уровня комфорта, скорости и качества, которого от него вправе ожидать пассажиры.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМ ТРАНСПОРТОМ

2.1. Транспортная политика в европейском законодательстве и тенденции реформирования систем управления общественным транспортом

Формирование и реализация транспортной политики любого государства представляют собой непрерывный процесс, обусловленный разными обстоятельствами как экономического, так и организационного характера. Большинство развитых стран мира стремятся к разработке и реализации единой политики в области транспорта. Цели и принципы реализации транспортной политики разных государств неразрывно связаны с задачами общеэкономического развития, внутри- и внешнеполитическим положением страны.

В связи с этим для нас представляет особый интерес опыт наиболее развитых стран мира, прежде всего Европейского союза, где транспортная политика в области общественного транспорта рассматривается как одна из важнейших составляющих общегосударственной стратегии, а сам общественный транспорт, как правило, находится под постоянным и достаточно жестким контролем со стороны государства.

К основным тенденциям развития европейской транспортной политики можно отнести:

- гармонизацию законодательства стран – членов Евросоюза;
- введение единых технических стандартов;
- экологическую безопасность;
- интегрированное развитие транспортной инфраструктуры;
- повышение требований к качеству предоставляемых услуг;
- четкое законодательное или договорное закрепление обязательств со стороны транспортных предприятий, имеющих статус общественных перевозчиков;
- обязательную финансовую увязку всех проектов и программ с возможностями бюджета.

Формированию общеевропейской транспортной политики способствовало принятие Белой книги¹, в которой двадцать лет назад был сформулирован качественно новый и всеобъемлющий подход к разработке всех ее аспектов на перспективу.

Впервые была поставлена задача создания транспортной системы, сочетающей в себе аспекты высокого качества транспортных

¹ Белая книга. Европейская транспортная политика до 2010 г.: Время решать. Транспорт – важнейшее направление и движущая сила интеграции/ Международная академия транспорта. – М., 2003 .

услуг, их безопасности, защиты окружающей среды, а также комплексного развития транспортных коммуникаций.

При этом сам транспорт рассматривался как фактор общественного развития, главные задачи которого – реализация конституционного права человека на обеспечение надежной и комфортной возможности передвижения и гарантии свободного обмена товарами.

Белая книга акцентирует внимание на том, что поездки в общественном транспорте должны рассматриваться как непрерывный процесс. Одновременно указывается, что в планах развития транспорта важнейшая роль должна отводиться политике землепользования и градостроительства.

Согласно европейским подходам станции метро, железнодорожные и автомобильные вокзалы, а также автомобильные стоянки должны стать местами пересадки людей из легковых автомобилей и велосипедов в общественный транспорт и наоборот. Кроме того, в этих местах людям должны оказываться разные услуги, что делает общественный транспорт еще более привлекательным.

В качестве интересного примера можно назвать английский город Шеффилд, где городской вокзал превращен в современный центр под названием «Ворота в город». Этот проект завершен в 2005 г. при поддержке Евросоюза и значительном частном финансировании. Характерно, что его реализация сопровождалась совершенствованием всей городской транспортной системы и касалась прежде всего общественного транспорта. В рамках проекта были осуществлены:

- комплексная реконструкция вокзала, предусматривающая интеграцию в здание вокзала станции скоростного трамвая и многоуровневой автомобильной стоянки;
- сооружение на территории вокзала современной и многопрофильной торговой зоны;
- реконструкция привокзальной площади и частичная перепланировка прилегающих к ней улиц;
- сооружение системы пересадочных пунктов для всех автобусных маршрутов, проходящих через вокзал.

Для эффективного управления транспортными системами европейских городов разрабатываются современные информационно-управляющие системы. Наряду с функциями собственно управления дорожным движением и работой общественного транспорта они обеспечивают городских жителей и участников движения всей необходимой информацией о текущем состоянии транспортной системы, в том числе о маршрутах и расписаниях движения, о загруженности отдельных коммуникаций – так называемых «пробках» на дорогах. Это позволяет оптимизировать поведение пассажиров и водителей и тем самым более равномерно распределять транспортную нагрузку на городских улицах.

Сеть общественного транспорта в Берлине состоит из 1703 километров автобусных линий, 190 километров трамвайных путей и 479 километров линий метро и электричек. Интегрированная система всех видов транспорта позволяет легко, безопасно и недорого добраться в любую часть города. Каждые сутки в Берлине перевозится 2,4 млн. пассажиров. Для удобства потребителей создана единая система оплаты проезда, в основе которой – специальное соглашение, подписанное всеми перевозчиками.

В Берлине создан единый центр управления движением, который собирает и обрабатывает в реальном режиме времени данные о движении личного и общественного транспорта. Для этой цели используется более двух сотен датчиков, установленных на основных магистралях города.

Берлинская система управления автобусным транспортом отслеживает его работу на 145 дневных и 50 ночных маршрутах. Кроме того, на случай сбоя автобусного движения на мониторы выводится информация о маршрутах подземной железной дороги. Этот электронный диспетчерский пункт отслеживает информацию о месте нахождения и графике движения 1200 транспортных средств. Водители также получают ее через переговорное устройство в автобусе, что позволяет придерживаться расписания движения буквально по секундам.

В некоторых развитых странах особый акцент делается на введение «умных» систем оплаты транспортных услуг: электронных билетов, карт оплаты и т.п., вводятся единые системы и инструменты оплаты на всех видах транспорта и даже за некоторые иные услуги (парковка). Более того, происходит объединение таких систем в границах регионов и стран. В свою очередь «умные» системы оплаты помогают получать дополнительные данные о движении пассажиров, которые можно использовать в процессе управления движением транспортных средств, а также для совершенствования организации перевозок пассажиров по маршрутной сети.

Внедрение продуманных систем информирования пассажиров о движении транспорта также помогает сократить время передвижения. Цивилизованное общество должно учитывать и те трудности, с которыми сталкиваются люди с ограниченными возможностями передвижения при пересадке с одного транспортного средства на другое.

Как показывает практика многих стран, наиболее сложно повысить качество транспортных услуг в сфере городских перевозок пассажиров, поскольку невозможно обеспечить качество перевозок, не удовлетворив всех участников транспортного процесса.

При организации работы городского пассажирского транспорта перевозчики, заинтересованные в увеличении объемов перевозок, постоянно совершенствуют формы обслуживания

пассажиров. В европейских странах распространены среди других форм обслуживание пассажиров по предварительным заявкам, а также организованные перевозки:

- в экспрессном и «пульсирующем» режиме, когда отмечается резкое увеличение пассажиропотока;
- путем комбинации или соединения нескольких маршрутов в один;
- в виде так называемых «рыночных» или «театральных» маршрутов или маятниковых перевозок на короткие расстояния между объектами культурного, торгового, спортивного назначения;
- специально организованные для молодежи, посещающей дискотеки и спортивные мероприятия, или отдельных категорий населения (женщин с детьми, пожилых людей), а также в позднее время суток «от двери до двери».

В качестве дополнительных услуг пассажиру предоставляются возможности вызова такси из общественного транспорта, доставки его покупок и вещей по назначению и т. п.

С этой целью за рубежом всесторонне изучаются потребности разных групп населения. Именно потребности пассажиров и их образ жизни учитываются при принятии решений по планированию транспортных услуг и повышению их качества. Белорусским транспортникам также предстоит развить новые формы обслуживания, которые изменят стиль жизни горожан и сделают общественный транспорт предпочтительным видом передвижения.

Анализ систем обеспечения качества пассажирских перевозок за рубежом позволяет выделить следующие основные параметры, влияющие на оценку услуг городского пассажирского транспорта:

- **регулярность движения транспортных средств или точное выполнение расписания движения.** По материалам опросов, проведенных в разных странах, наиболее значимым фактором выбора вида транспорта является «цена времени»;
- **скорость перевозок.** Пассажиры заинтересованы в уменьшении длительности поездок. Только общественный пассажирский транспорт, движущийся по специально отведенным полосам движения, может успешно конкурировать с индивидуальным автомобилем в часы пик;
- **составление оптимальных расписаний движения транспортных средств,** обеспечивающих возможность пассажиру осуществлять поездку в наиболее удобное для него время при минимальной затрате времени на ожидание транспортного средства;
- **увеличение провозной способности общественного транспорта,** гарантирующее перевозку всех пассажиров, желающих осуществить поездку именно в данное время;

- **обеспечение безопасности и комфортности перевозок общественным транспортом**, являющимся наименее аварийным вследствие более высокой квалификации обслуживающего персонала.

Таким образом, основные принципы современной транспортной политики в области пассажирских перевозок можно сформулировать следующим образом.

Эффективная транспортная система организуется по принципу рыночной экономики, а государственные интересы защищаются рамками общих правил и существованием соответствующих государственных служб, а также независимых от перевозчиков органов регулирования транспортной деятельности.

В целях устранения нецелесообразной конкуренции между отдельными видами пассажирского транспорта должно проводиться согласование технических, социальных и финансовых условий осуществления транспортной деятельности, чтобы постепенно перейти к формированию единого рынка транспортных услуг.

В европейской транспортной политике можно выделить следующие основные этапы реформы управления общественным транспортом:

- передачу общественного транспорта под юрисдикцию местных властей;
- введение системы конкурсных торгов;
- контроль работы общественного транспорта специальными органами управления, которые находятся в административной и финансовой зависимости от местных властей;
- разграничение ответственности между государством и регулирующими органами.

Процессы реформирования системы городских пассажирских перевозок, прошедшие в европейских странах, привели к изменению не только целей функционирования общественного транспорта, но и принципов его финансирования.

Главенствующие позиции были отданы коммерческой составляющей перевозочного процесса, а индивидуальный подход к субсидированию отдельных маршрутов пришел на смену прежней практике субсидирования регионального монополиста в сфере перевозок. Произошедшие изменения не могли не сказаться на росте уровня доходов транспортных предприятий, что, как следствие, привело к значительной экономии бюджетных средств.

Изменения в системе управления общественным транспортом коснулись также функций государственных и муниципальных органов власти. Если ранее основным критерием эффективности работы транспортной системы было удовлетворение потребности населения в перевозках при жестком контроле со стороны властных структур, то в дальнейшем получил развитие маркетинговый подход, при котором параметры оказываемых услуг определяются непосредственно рынком.

Первым шагом в процессе реформирования систем управления стало осуществление передачи городского общественного транспорта под юрисдикцию местных органов власти. Таким образом, реформирование транспортной системы в этих странах изначально предусматривало скорейшее обновление материально-технической базы перевозчиков, популяризацию общественного транспорта и повышение уровня доходности перевозок.

В результате передачи ответственности за городской пассажирский транспорт на региональный уровень муниципалитеты оказались заинтересованными в скорейшей реорганизации работы транспорта, повышении его эффективности.

В то же время опыт многих стран показывает, что не может быть успешной отдельно взятая «транспортная реформа». Транспортная политика и соответствующая ей система регулирования транспорта могут быть успешно применены только после инициирования и осуществления реформ в других областях: в области устройства государственных предприятий, в бюджетной системе и на рынке труда.

Для проведения политики, направленной на создание независимых от перевозчиков регулирующих структур и формирование единого органа управления, необходимо выработать законодательные инструменты, которые помогут определить четкие границы административного ведения и круг полномочий всех субъектов сферы общественного транспорта.

На следующем этапе потребуется определить обязательства сторон, в том числе финансовые, методы контроля над перевозчиками и, наконец, тарифную политику. Все это должно привести к согласованности в работе органов управления. Успешная реализация даже самой прогрессивной транспортной политики может быть достигнута только при одновременных институциональных преобразованиях в транспортной отрасли.

Перед каждой страной, реализующей такие подходы в своей транспортной политике, стоит задача принятия адекватного транспортного законодательства, являющегося основным инструментом ее реализации.

2.2. Законодательная база регулирования общественного транспорта в Беларуси

Формирование транспортной политики в нашей стране началось с принятия Правительством в 1997 г. Концепции развития транспортного комплекса Республики Беларусь, которая в последующем была подкреплена рядом государственных программ развития отдельных видов транспорта, транзитных и международных перевозок, а также транспортных коммуникаций (автомобильных дорог).

Программы развития пассажирских перевозок принимались, как правило, для отдельных видов транспорта (автомобильного,

городского электрического) или являлись составными частями программ, принимаемых для авиации либо Белорусской железной дороги.

Основу законодательства в области общественного транспорта в Республике Беларусь составляют:

- Гражданский кодекс Республики Беларусь;
- законы «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «Об основах транспортной деятельности», «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», другие транспортные уставы и кодексы;
- правовые предписания из смежных отраслей права, в том числе административного, трудового и антимонопольного;
- иные законодательные акты, регулирующие отношения в области общественного транспорта;
- нормы международных договоров, действующих для Республики Беларусь;
- подзаконные нормативные правовые акты (Правительства, министерств и местных органов власти);
- технические нормативные правовые акты, в том числе нормы, нормативы и технические условия.

Для обеспечения устойчивого развития белорусских городов и населенных пунктов сегодня **необходимы не только новая и целостная концепция дальнейшего развития общественного транспорта, но и система нормативно-правового регулирования отношений, возникающих при организации и выполнении перевозок пассажиров.**

Принятие в 1998 г. Закона «Об основах транспортной деятельности» послужило началом отсчета процесса формирования национального транспортного законодательства. Именно этот закон стал не только фундаментом, но и установил единые принципы и подходы к его формированию, сквозную терминологию и механизмы реализации основных правовых предписаний. В последующие годы на его основе был принят целый пакет транспортных законов и кодексов отраслевого и общетранспортного характера.

Вступление в силу Закона «Об основах транспортной деятельности» дало импульс поиску оптимального сочетания государственно-нормативных методов управления на транспорте и договорных отношений между производителями и потребителями транспортных работ и услуг.

С одной стороны, транспортники должны работать со своими клиентами или заказчиками перевозок исключительно на договорной основе, а с другой – налицо целая гамма административных рычагов управления, среди которых лицензирование, введение дополнительных конкурсных процедур и сертификация, а порой и квотирование отдельных сегментов рынка.

Главное достоинство Закона «Об основах транспортной деятельности» мы видим в том, что впервые на законодательном уровне определен спектр работ и услуг, относящихся к транспортной деятельности, что изменило примитивное отношение к транспорту как исключительно перевозчику. И это обстоятельство вполне корреспондировало с принятым в 1998 г. новым Гражданским кодексом, который существенно расширил спектр транспортных договоров. Все это способствовало развитию транспортного законодательства, например в такой сфере, как транспортно-экспедиционная деятельность.

К сожалению, Закон «Об основах транспортной деятельности» (даже после его корректировки в 2009 г.) «не нарастил своей массы из нормативных предписаний» для таких актуальных направлений транспортной деятельности, как транзит или логистика. Кстати, логистические подходы в отношении пассажирских перевозок у нас вообще на серьезном уровне еще не прорабатывались.

В последнее время в национальном законодательном процессе наметилась тенденция кодификации и консолидации нормативных правовых актов. Именно на этой основе можно достичь единого и юридически цельного регулирования однотипных общественных отношений. Приняты Банковский, Инвестиционный, Жилищный, Трудовой, Таможенный и другие кодексы.

Для транспортного законодательства такая масштабная работа еще предстоит, и начинать ее необходимо с унификации гражданско-правовых отношений в области общественного транспорта. Они могут быть законодательно оформлены в виде нормативных предписаний, включенных в Закон «Об основах транспортной деятельности», который в последующем должен стать Основной частью Транспортного кодекса.

При совершенствовании законодательства нам предстоит сосредоточить свои усилия на:

- проведении единой государственной политики, направленной на развитие рынка услуг общественного транспорта, регулируемого в интересах общества и субъектов хозяйствования;
- повышении качества предоставляемых услуг за счет совершенствования систем управления;
- сокращении издержек транспортных предприятий и бюджетных расходов государства;
- обеспечении безопасности перевозок пассажиров;
- снижении вредного воздействия транспорта на окружающую среду.

Решению этих задач, по нашему мнению, будут способствовать:

- ✓ развитие транспортного права и выработка нормативных предписаний, адекватных современному уровню развития общественного транспорта;

✓ законодательное закрепление необходимости перехода от административно-командных методов управления общественным транспортом к системе договорных отношений между всеми субъектами транспортной деятельности;

✓ разработка и принятие нового закона, комплексно регулирующего отношения в области транспортного обслуживания населения;

✓ создание правового механизма, обеспечивающего равенство прав, обязанностей и ответственности субъектов хозяйствования всех форм собственности;

✓ соблюдение законодательства и рост общественного правосознания;

✓ совершенствование правоприменительной практики.

Другим актуальным направлением совершенствования законодательства является его рекодификация, когда на законодательный уровень переносятся нормативные предписания, имеющие существенный характер (правовые последствия), но содержащиеся в актах более низкой юридической силы, принятых на правительственном или отраслевом уровне.

Характерный пример такой работы – Закон «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», впитавший в себя основные нормативные предписания Устава автомобильного транспорта советских времен, действие которого как промежуточного нормативного правового документа было упразднено.

В последней редакции Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» впервые использован термин «организация автомобильных перевозок пассажиров» и дано его определение как совокупность организационных действий и технологических операций по обеспечению выполнения автомобильных перевозок пассажиров. При этом деятельность оператора (основной фигуры процесса организации автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении) впервые законодательно была поставлена на договорную основу.

К сожалению, при переработке Закона «Об основах транспортной деятельности» организация перевозок пассажиров (важнейший вид транспортной деятельности) не получила своего развития в отношении всех видов пассажирского транспорта. Остались за бортом этого базового закона и такие ключевые дефиниции, как «общественный транспорт» и «транспорт общего пользования».

Дальнейшего переосмысления юридической общественностью требуют фрагментарно закрепленные Гражданским кодексом и непосредственно транспортными законами и кодексами отношения, связанные с перевозками транспортом общего пользования, поскольку главными вопросами при их выполнении являются

государственная тарифная политика и предоставление льгот и преимуществ по провозной плате отдельным категориям граждан.

Договор перевозки пассажира транспортом общего пользования – сложная юридическая конструкция, применяемая в законодательстве для определения перечня субъектов хозяйствования, обязанных выполнять перевозки по публичному договору и установленным законодательством тарифам, на основании государственного заказа и в соответствии с утвержденными социальными стандартами. Предмет этого договора – действия по пространственному перемещению пассажира и его вещей (багажа или ручной клади), а также действия по обеспечению должного качества перевозки, ее безопасности, скорости, комфорта и удобства.

Перевозка общественным транспортом является унифицированной по условиям выполнения и по своей сути – «общественным благом».

Если национальное законодательство в области автомобильных перевозок пассажиров разработано достаточно хорошо, то правовое регулирование отношений, вытекающих из городских и пригородных перевозок пассажиров в регулярном сообщении наземным электрическим транспортом или метро, вовсе отсутствует или осуществляется устаревшими нормативными актами. Вместе с тем все перевозки пассажиров имеют общественно значимый характер, а их организация, обеспечение и правовое регулирование опосредованно реализуют социальную функцию государства в части создания доступного и обеспеченного государственной защитой рынка транспортных услуг.

Таким образом, современная государственная транспортная политика в области общественного транспорта должна:

- способствовать стабильности транспортной деятельности;
- содействовать реализации концепции устойчивого развития;
- поддерживать устойчивую мобильность всех категорий населения;
- координировать работу всех видов общественного транспорта на территории города или населенного пункта.

2.3. Совершенствование системы государственного регулирования и управления общественным транспортом

Практика функционирования общественного транспорта многих стран мира показывает, что свободное действие рыночных механизмов не всегда способствует обеспечению оптимального удовлетворения интересов перевозчиков, не формирует условий для возникновения эффективной конкурентной среды, не обеспечивает защиты и полной реализации публичных интересов, связанных с важнейшими социальными функциями общественного транспорта.

Это означает необходимость применения публично-правовых средств и способов регулирования, которые могут ограничивать свободу предпринимательской деятельности самих перевозчиков.

Конфликт публичных и частных интересов, возникающий в связи с этим, предопределяет необходимость согласованной правовой регламентации отношений государственных органов с транспортными организациями, а также совершенствования механизмов государственного регулирования и управления в области перевозок пассажиров.

Процесс перехода от монополизированного государственного рынка услуг общественного транспорта к рынку конкурентному предопределяет необходимость выделения оператора перевозок пассажиров (их организатора) в отдельный субъект правоотношений (см. рис. 1).



Рис. 1. Система договорных отношений на рынке автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

В большинстве европейских стран операторы перевозок пассажиров формировались из транспортных отделов местных органов власти или квалифицированных специалистов, работающих на транспортных предприятиях и имеющих опыт формирования маршрутной сети, а также организации перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

В Беларуси после принятия Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» был начат аналогичный

процесс, однако пошел он совершенно по иному пути, так как в большинстве регионов страны местными властями функции оператора были переданы государственным транспортным предприятиям. Безусловно, практика регулирования рынка одним из его участников противоречит не только транспортному, но и антимонопольному законодательству.

Помимо законодательного закрепления статуса оператора автомобильных перевозок пассажиров и необходимости его работы на договорной основе необходимо совершенствовать и организационно-экономические условия его деятельности, в том числе в области регулирования спроса и предложения на перевозки пассажиров всеми видами общественного транспорта.

В настоящее время на оператора возложена обязанность проведения конкурсов на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении. Следовательно, через оператора осуществляется непосредственная связь производителей и потребителей транспортных работ и услуг, т.е. взаимодействие секторов спроса и предложения. А из этого вытекает, что оператора как основного организатора транспортного процесса необходимо законодательно наделить функциями по сбору и анализу информации о рынке перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

До сих пор законодательно не закреплена деятельность оператора перевозок пассажиров по отношению к перевозчикам и пассажирам в городском электрическом транспорте, а также при использовании железнодорожных электричек.

Регулирование гражданско-правовых отношений между заказчиком и организатором перевозок (оператором) или перевозчиком существенно отличается от административных правоотношений. Для гражданско-правовых отношений не существенно, что государственные органы уже наделены властными полномочиями по регулированию правоотношений, связанных с перевозкой пассажиров на подведомственной им территории (см. рис. 2).

В этом случае государственные органы, в том числе местные исполнительные и распорядительные органы, должны рассматриваться как юридические лица, которые исполняют обязанности и имеют права, присущие им как стороне гражданско-правового договора.

Договорному регулированию в сфере общественного транспорта подвергаются две группы отношений, имеющих не только разное содержание, но и разный состав участников.

В первую группу следует отнести сложный комплекс отношений, складывающихся в процессе организации перевозок пассажиров в регулярном сообщении. Во вторую – договор перевозки пассажира, который признается публичным и заключается перевозчиком с физическим лицом (пассажиром).



Рис. 2. Субъекты отношений на рынке услуг общественного транспорта.

При подготовке законодательства в области общественного транспорта (прежде всего проекта Закона «О транспортном обеспечении населения») необходимо более рельефно установить границы гражданско-правовых отношений, возникающих из обязательств государственных органов по обеспечению перевозки пассажиров в регулярном сообщении на подведомственной им территории.

Государственные органы участвуют в регламентации отношений по перевозке пассажиров, при этом под действие нормативных правовых актов подпадают и сами государственные органы, которые их издали. С другой стороны, они обязаны обеспечивать перевозки пассажиров в регулярном сообщении на подведомственной территории, и теперь они как субъекты гражданско-правовых отношений заключают договоры с субъектами, организующими или непосредственно выполняющими такие перевозки.

Соответственно на законодательном уровне целесообразно определить как компетенцию местных исполнительных и распорядительных органов, так и обязанности этих государственных органов, которые должны вытекать из договора об организации перевозок пассажиров, т.е. произвести четкое разграничение этих важнейших составляющих деятельности государственных органов – их компетенции и договорных обязательств.

Законодательство об общественном транспорте должно содержать не только нормы частного и публичного права, но и нормы комплексного характера, которые направлены на урегулирование иногда не совпадающих частных и публичных интересов. Например, гражданину может быть отказано в перевозке в случаях, когда

в транспортном средстве нет свободных мест, пассажир находится в нетрезвом или болезненном состоянии, которое может угрожать безопасности других пассажиров, либо пассажир не подчиняется правилам, установленным для пользования общественным транспортом.

Договор перевозки пассажира в общественном транспорте по своей сути является договором присоединения. Смысл такого договора состоит в том, что его условия в стандартной форме определены заранее и поэтому могут быть приняты пассажиром не иначе, как путем присоединения к предложенному договору в целом.

Характер договора присоединения выражается применительно к его содержанию при сохранении лишь внешней формы соглашения. В этом случае подлинно свободной является воля самого пассажира на такое присоединение. Таким образом, пассажир при посадке в транспортное средство (формальный момент заключения договора перевозки) не имеет права изменить маршрут, стоимость проезда и другие существенные условия договора перевозки и принимает их в целом такими, как их установил заказчик перевозок, т.е. местная власть.

Поэтому организация транспортного обслуживания населения включает в себя кроме организации перевозок, в том числе проведения конкурсов по выбору перевозчиков, заключения с ними договоров, также и вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. На перевозчика общественного транспорта наряду с обязанностями, вытекающими из договора перевозки, возлагаются обязанности, обусловленные необходимостью обеспечения защиты абсолютных прав пассажиров: их жизни, здоровья и сохранности находящегося при них имущества.

Если взаимоотношения перевозчика и пассажира в рамках договора перевозки пассажира, как правило, каких-либо сложных вопросов в правоприменительной практике не вызывают, то вопросы взаимодействия участников на стадии организации перевозок зачастую являются предметом обострения отношений между перевозчиками разных форм собственности и местными исполнительными и распорядительными органами. В ряде случаев подобные отношения становятся даже предметом споров, рассматриваемых в хозяйственных судах.

Большое значение для развития общественного транспорта в Республике Беларусь имеет создание равных условий конкуренции на рынке автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении для субъектов хозяйствования всех форм собственности, а также возможностей для развития малого и среднего предпринимательства.

Вопросы взаимоотношений автомобильных перевозчиков с владельцами пассажирских терминалов также можно считать

проблемными. Договором об организации автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении предусматривается обязательность заключения автомобильным перевозчиком договора о возмездном оказании услуг с владельцем пассажирского терминала (автовокзала).

В интересах пассажиров должна быть закреплена новая роль вокзалов в организации перевозок. Вокзалы должны стать организационно независимыми, в ином случае они не смогут обеспечить перевозчикам равные условия предоставления услуг.

Необходимо отметить отсутствие единообразного подхода в регионах республики к определению как содержания этого договора в целом, так и его непосредственного предмета – услуг, оказываемых владельцем пассажирского терминала автомобильному перевозчику. Примерный перечень таких услуг определен законодательством, однако в конкретных договорах стороны ограничиваются, как правило, только реализацией билетов и предоставлением площадки для посадки-высадки пассажиров.

Необходимо законодательно закрепить и унифицированные формы путевых листов, проездных документов, а также возможность использования транспортных платежных карт в системах учета перевозок пассажиров, имеющих льготы и преимущества по провозной плате. Должен быть предусмотрен единый порядок продажи билетов, в том числе на основе единых систем их бронирования с применением современных информационных технологий.

ГЛАВА 3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В БЕЛАРУСИ

3.1. Структура управления автомобильным пассажирским транспортом в Беларуси

Структура управления автомобильным пассажирским транспортом в Беларуси схематично представлена на рисунке 3.



Рис. 3. Структура управления автомобильным пассажирским транспортом в Беларуси.

К основным задачам государственного регулирования отношений в области автомобильного транспорта и автомобильных перевозок и управления автомобильным транспортом в Беларуси в соответствии с действующим законодательством относятся:

- формирование и проведение государственной политики, направленной на устойчивое развитие транспортного обслуживания населения в соответствии с социальными стандартами, повышение безопасности и качества автомобильных перевозок пассажиров;
- разработка схем оптимальной маршрутной сети с учетом спроса на автомобильные перевозки пассажиров в регулярном сообщении;

- нормативное определение показателей транспортной доступности для городского и сельского населения;
- формирование конкурентной среды и установление договорных отношений между заказчиками автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении и автомобильными перевозчиками;
- модернизация коммуникаций пассажирского транспорта (дорог, пассажирских терминалов и т.д.), систем диспетчерского управления движением транспортных средств, а также информирования населения о выполнении автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении, в том числе о наличии мест.

В компетенцию Правительства входят не только проведение единой государственной политики как в области автомобильного транспорта, так и в области защиты прав потребителей транспортных работ и услуг (пассажиров), но и обеспечение противодействия монополистической деятельности и развития добросовестной конкуренции.

Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь (Минтранс) обеспечивает формирование правовых основ осуществления транспортной деятельности и осуществляет государственное регулирование деятельности субъектов хозяйствования, выполняющих коммерческие автомобильные перевозки. В его компетенцию входят анализ общего состояния рынка автомобильных перевозок и определение перспективных направлений развития автомобильного транспорта.

В соответствии с постановлением Правительства от 30 мая 2003 г. № 724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики» ответственность за реализацию таких стандартов в области транспорта несут областные и Минский городской исполнительные комитеты. В соответствии со ст. 12 Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» именно они являются заказчиками городских, пригородных и междугородных внутриобластных автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

Соответственно местные исполнительные и распорядительные органы самостоятельно устанавливают параметры качества транспортного обслуживания населения на подведомственной им территории, утверждают маршрутную сеть и проводят конкурсы, по результатам которых заключают с автомобильными перевозчиками договоры об организации автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

В настоящее время спектр организационно-правовых форм предприятий автомобильного пассажирского транспорта представлен в виде:

- республиканских унитарных предприятий;
- коммунальных унитарных предприятий;

- открытых акционерных обществ;
- транспортных предприятий негосударственной формы собственности с разными организационными формами хозяйствования.

По видам выполняемых перевозок предприятия можно разделить на пассажирские, смешанные и грузовые.

Перевозчики частной формы собственности занимают незначительное место на рынке перевозок в регулярном сообщении (по оценкам Национального статистического комитета их доля в общем пассажирообороте составляет не более 10%), однако выполнение социальных стандартов в сфере транспорта без участия частных перевозчиков представить уже невозможно. Без учета Минска частные перевозчики обслуживают более 750 городских и пригородных маршрутов (см. табл. 1). Количество используемых ими автобусов при выполнении городских и пригородных перевозок сопоставимо с государственными предприятиями – 3265 и 4547 соответственно.

Таблица 1

Количество частных перевозчиков, их автобусов и обслуживаемых маршрутов на 01.01.2009 г. (без учета г. Минска)

Область	Количество перевозчиков	Количество маршрутов		Количество автобусов	
		город	пригород	город	пригород
Брестская	333	45	61	495	70
Витебская	268	74	20	464	29
Гомельская	496	78	111	598	181
Гродненская	102	39	62	206	54
Минская	74	36	29	120	47
Могилевская	527	133	69	930	71
Всего	1800	405	352	2813	452

3.2. Экономические аспекты функционирования государственных предприятий автомобильного пассажирского транспорта

На предприятиях автомобильного пассажирского транспорта государственной формы собственности в 2008 г. разными видами деятельности было занято около 29,5 тыс. человек, что составляет 0,63% от числа всех занятых в экономике¹.

Одним из важнейших показателей эффективности работы является производительность труда, которая в 2008 г. составляла приблизительно 280 тыс. пассажиро-километров в расчете на одного человека².

¹ Без учета КУП «Минсктранс».

² Расчеты авторов на основе данных Национального статистического комитета Беларуси.

Беларусь значительно отстает не только от пятнадцати самых развитых стран, входящих в Евросоюз (их производительность в 10 раз выше), но и от десяти стран, которые вступили в него в 2004 г. К примеру, в Польше пассажирооборот на одного занятого превышает белорусский более чем в 5 раз (см. табл. 2).

Таблица 2

Производительность труда в сфере автомобильных перевозок пассажиров в странах Европейского союза (2005 г.)³

Страна	Пассажиро-километры на одного занятого (в млн.)
Латвия	0,9
Венгрия	1,2
Мальта	1,4
Польша	1,4
Литва	1,5
Чехия	1,7
Словакия	2,0
Эстония	2,0
Кипр	2,2
Евросоюз (15 ведущих стран)	2,9
Словения	3,5

Столь значительный разрыв в уровне производительности труда объясняется в первую очередь различиями в структуре занятости в разных странах. Низкий уровень свидетельствует о «вертикальной интегрированности» государственных предприятий и об осуществлении ими деятельности, которая напрямую не связана с выполнением перевозок пассажиров. Для таких предприятий характерны, как правило, избыточная занятость, а также использование устаревших производственных (транспортных и информационных) технологий.

Общий анализ структуры занятости позволяет заметить, что в среднем около 30% работников государственных транспортных предприятий занято в непрофильных видах деятельности, еще около 20–30% занимаются оказанием сопутствующих услуг.

В 2008 г. в активах государственных предприятий, выполняющих автомобильные перевозки пассажиров, числилось 6044 автобуса⁴. Каждые три из четырех автобусов использовались при выполнении городских и пригородных перевозок, т.е. соответственно – 2441 (40%) и 2106 (35%) автобусов. Для обслуживания междугородных и международных маршрутов использовалось 937 (15%) и 69 (1%) автобусов соответственно. Остальные автобусы в

³ На основе: Э. Марцишевская и Я. Перегуд «Benchmarking and Best Practices in Transport Sector», Warsaw School of Economics, Варшава, 2009.

⁴ Без учета КУП «Минсктранс».

количестве 491 единицы (8%) были использованы для выполнения перевозок пассажиров в нерегулярном сообщении.

Стоит отметить большую долю новых автобусов на государственных предприятиях (см. рис. 4). Подавляющее большинство из них (76%) находится в эксплуатации не более восьми лет, что свидетельствует о значительных отраслевых инвестициях в последние годы. Это также означает высокую ценность активов государственных транспортных предприятий. Тем не менее каждый седьмой автобус используется на дорогах более 15 лет, а это представляет определенные производственные и социальные риски.

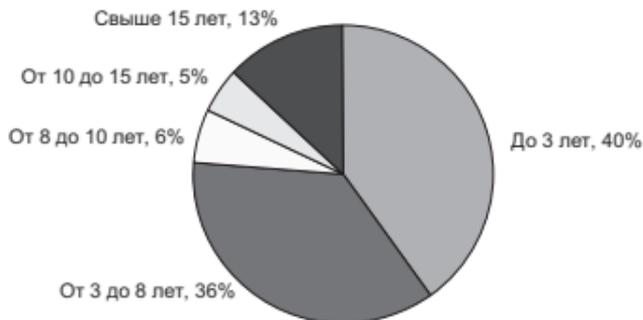


Рис. 4. Структура парка автобусов государственных транспортных предприятий Беларуси (2009 г.).

Не менее важной частью основных средств государственных предприятий является недвижимое имущество, т.е. земельные участки и находящиеся на них стационарные объекты. Площадь капитальных строений, принадлежащих государственным транспортным предприятиям, в 2008 г. составила 1113 тыс. квадратных метров. Именно они лежат в основе производственно-технической базы государственных предприятий.

Годовой доход государственных предприятий, выполняющих автомобильные перевозки пассажиров, в 2009 г. составил 998 млрд. руб.⁵ (для сравнения: в 2008 г. – 956 млрд. руб.).

В течение последних лет структура годовых доходов государственных транспортных предприятий существенно не изменилась. Среди всех видов деятельности перевозки пассажиров (в регулярном и нерегулярном сообщении) являются главной статьей доходов предприятий, но они составили в 2009 г. только 53% от общих доходов. Поступления от грузовых перевозок составили 38% от общих доходов, а оставшиеся 9% доходов приходятся на прочие виды деятельности.

⁵ Без учета КВП «Минсктранс».

Это дает основание утверждать, что существует потенциальная возможность разделения двух указанных видов деятельности в целях увеличения эффективности и конкурентоспособности государственных предприятий.

Совокупная динамика автомобильных перевозок положительная и составляет 17% за 2007 г. и 28,5% за 2008 г. с сокращением темпов прироста в 2009 г. – на уровне 5%. Структура рынка перевозок за анализируемый период оставалась практически без изменений, при этом доля пассажирских перевозок в нем в целом достигает 60%.

Объемы выручки государственных транспортных предприятий растут темпами около 10–20% в год. Основную долю в ней занимают доходы от городских перевозок пассажиров (48–49%), а доходы от пригородных перевозок пассажиров только 25–27%. В совокупности эти перевозки составляют три четверти всего объема перевозок пассажиров (см. рис. 5).



Рис. 5. Структура выручки от реализации услуг по перевозке пассажиров государственными транспортными предприятиями (2009 г.)⁶.

Главным источником финансирования текущих расходов, связанных с выполнением автомобильных перевозок пассажиров, являются собственные доходы государственных предприятий (выручка от продажи билетов).

В 2009 г. они составили 409,5 млрд. руб., в том числе на городских перевозках 225,4 млрд. руб. (покрыли 70,6% расходов) и 107,6 млрд. руб. на пригородных перевозках (покрыли 66,8% расходов)⁷. Соответственно государственные субсидии составили 59 млрд. руб. для городских и 41,9 млрд. руб. – для пригородных перевозок (см. табл. 3).

⁶ Без учета КУП «Минсктранс».

⁷ Без учета КУП «Минсктранс», а также инвестиционных потоков.

Таблица 3

Выручка от перевозок пассажиров в регулярном сообщении (2009 г.)

Виды выручки	млрд. руб.
Выручка от проданных билетов (городские перевозки)	225,4
Возмещение расходов субсидиями (городские перевозки)	59,0
Выручка от проданных билетов (пригородные перевозки)	107,6
Возмещение расходов субсидиями (пригородные перевозки)	41,9
Всего	433,9

В течение последних лет можно заметить тенденцию роста той части годового дохода, которая предназначена на инвестиции. Общий объем субсидий, выплаченных государственным предприятиям в 2008 г., составил 18,1% от их расходов на обслуживание городских маршрутов и 28,3% от их расходов на обслуживание пригородных маршрутов, что существенно меньше аналогичных показателей за 2007 г. (23,5 и 33,7% соответственно) в основном благодаря увеличению доходов от продажи билетов лицам, обладавшим до 17 декабря 2007 г. правом на льготный проезд⁸.

Часть своих доходов предприятия получали в инвестиционной форме, т.е. в виде транспортного сбора, направляемого на приобретение автобусов.

Общий объем инвестиций государственных предприятий в деятельность по перевозке пассажиров в 2009 г. составил 241 млрд. руб., а годовой доход государственных предприятий – 998 млрд. руб.

Рентабельность пассажирских перевозок значительно различается в зависимости от их вида. Рентабельность государственного сектора в целом была –3,1%, а убытки от деятельности, связанной с перевозками пассажиров, составили около 29 млрд. руб. (см. табл. 4).

Таблица 4

Общий объем прибылей (убытков) государственных предприятий, 2008 г.

Вид перевозок	Прибыль (убыток) (млн. руб.)	Рентабельность (%)
Городские перевозки в регулярном сообщении	-21 499,0	-7,5
Пригородные перевозки в регулярном сообщении	-14 022,0	-9,3
Междугородные перевозки в регулярном сообщении	-6640,0	-9,3
Перевозки в нерегулярном сообщении	2709,0	6,3
Прочие виды деятельности	16 127,0	32,2
Итого по всем видам внутриреспубликанских перевозок пассажиров	-28 721,7	-3,1
Грузовые перевозки	10 601,0	2,9

В то же время рентабельность основной деятельности (перевозок пассажиров в регулярном сообщении) составила – 8%, а убытки

⁸ В соответствии с Законом «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан».

около 42 млрд. руб. В 2009 г. ситуация не улучшилась, поскольку убытки составили более 60 млрд. руб.

Обращает на себя внимание высокий уровень рентабельности (до 30%) по прочим, непрофильным видам деятельности. Следует отметить, что в этом сегменте занято около 30% персонала, а доля доходных поступлений в общем объеме выручки составляет не более 5–10%.

Такое соотношение между прибыльностью при осуществлении разных направлений деятельности государственными транспортными предприятиями приводит к искажению стимулов у их руководства. Более выгодным становится инвестировать ресурсы, в том числе человеческие (включая рабочее время руководителей), не на осуществление профильной деятельности, а на «зарабатывание» дополнительных средств. Кроме того, увеличение поступлений от прочих видов деятельности ведет к искажению показателей структурного отраслевого анализа и создает почву для манипулирования данными при статистической отчетности самих транспортных предприятий.

3.3. Система государственного субсидирования транспортных предприятий

При определении размеров бюджетного финансирования государственных транспортных предприятий неизбежно возникает проблема обоснования запрашиваемых ими размеров бюджетных субсидий. Очень важно четко определить, что конкретно должно компенсироваться за счет средств государственного бюджета: покрытие расходов предприятий по перевозке льготников, выпадающих (неполученных) доходов от перевозок по регулируемым тарифам или покрытие убытков транспортных предприятий.

Применяемая в настоящее время в Республике Беларусь методика определения размера отчислений на компенсацию потерь от перевозки льготников и субсидий выпадающих доходов транспортных предприятий, связанных с перевозкой пассажиров, крайне несовершенна. В соответствии с этой методикой поступления государственных предприятий складываются из компенсационных выплат за перевозку льготников, дотационных выплат за применение регулируемых тарифов, инвестиционных потоков на обновление парка автобусов и оплаты предприятиям их расходов социального характера (см. рис. 6).

Порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением льгот по проезду для отдельных категорий граждан, определяется соответствующим положением⁹. Дополнительное финансирование

⁹ Постановлением Правительства от 7 марта 2008 г. № 345 утверждено Положение о порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением льгот отдельным категориям граждан по проезду на пассажирском транспорте общего пользования.

осуществляется по двум направлениям: из республиканского и местного бюджетов.



Рис. 6. Схема финансовых потоков государственных предприятий.

На долю субсидий в возмещении расходов по городским пассажирским перевозкам приходится около 20%, хотя за анализируемый период эта доля сокращалась и на 2008 г. в среднем составляла 15%. Доля собственных доходов в возмещении расходов по городским перевозкам незначительно снизилась.

В компенсации расходов по пригородным перевозкам субсидии играют более значимую роль. На них приходится от 22 до 40% по отдельным объединениям. Соответственно доля собственных доходов меньше и находится на уровне 60%, тогда как по городским перевозкам превышает 70%.

Как уже отмечалось, субсидии не являются единственным внешним источником финансирования государственных предприятий. Еще одним из существенных потоков внешнего финансирования являются инвестиционные расходы. В целом по стране объем инвестиций значительно превосходит собственные доходы предприятий, полученные от пригородных перевозок пассажиров, и сопоставим по величине с поступлениями от городских перевозок пассажиров.

По мнению авторов книги, инвестиционные потоки, направляемые на закупку автобусов за счет транспортного сбора, также следует расценивать как «скрытые бюджетные дотации». Проведенный анализ данных о финансовом состоянии государственных транспортных предприятий показывает, что уровень их бюджетной зависимости в среднем превышает 60%, а в некоторых случаях достигает 117%.

Кроме того, за счет бюджетных средств финансируются социальные обязательства государственных предприятий перед своими работниками, поскольку убыточные предприятия тоже обязаны формировать соответствующие фонды потребления.

Речь идет о том, что предприятия покрывают затраты, связанные с выполнением перевозок пассажиров, за счет поступлений от других видов деятельности, т.е. налицо осуществление перекрестного субсидирования.

Таким образом, государственные предприятия располагают весомым производственным и кадровым потенциалом, более того они фактически являются неформализованными холдингами, имеющими в своем составе несколько подразделений, осуществляющих разные виды деятельности. Выгоды от такой стратегии развития в том, что только диверсификация деятельности может обеспечить текущую ликвидность транспортного предприятия.

Значительная часть финансовых потоков государственных предприятий приходится на бюджетные источники. Важно отметить, что эти объемы не ограничиваются только субсидиями. Существующая модель является крайне ресурсоемкой и маскирует неэффективность используемых методов управления и финансирования (см. рис. 7).

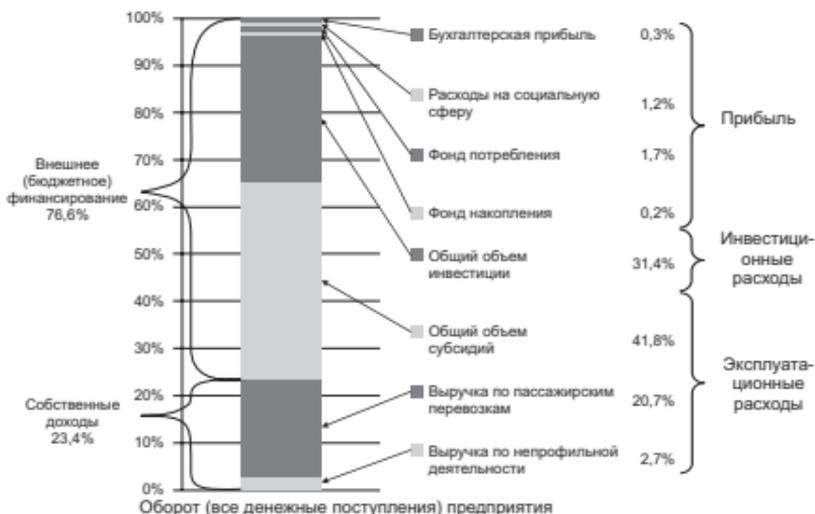


Рис. 7. Схема распределения денежных поступлений государственных предприятий (на примере данных КУП «Минсктранс» за 2008 г.).

Проведенный анализ позволяет сделать заключение о том, что для государственных предприятий характерны избыточная

занятость, неэффективный менеджмент и завышенная себестоимость перевозок пассажиров из-за высоких накладных расходов и низкой производительности труда.

Назрела необходимость реформирования системы отношений между государством и транспортными предприятиями, а также изменения существующих схем их государственного финансирования. Общественный автомобильный транспорт нуждается в создании новых организационных структур управления, не только соответствующих условиям развития рыночной экономики, но и максимально использующих потенциал (имеющуюся производственно-техническую базу и капитал), накопленный в отрасли. Соответственно и сами государственные предприятия должны быть коренным образом реструктурированы.

ГЛАВА 4. КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В БЕЛАРУСИ

4.1. Цели реформирования

К основным проблемам, связанным с деятельностью государственных предприятий автомобильного пассажирского транспорта, можно отнести:

- ограниченность объемов государственного финансирования и наличие перекрестного субсидирования;
- фиксирование тарифов и отсутствие полного возмещения затрат, связанных с перевозкой пассажиров;
- сохранение структуры основных фондов, которая не соответствует спросу на услуги, наличие непрофильных активов, а также неиспользуемых или используемых неэффективно площадей и оборудования;
- наделение субъектов хозяйствования правами на регулирование рынка, отсутствие равного доступа на рынок автомобильных перевозок пассажиров и справедливой конкуренции между перевозчиками;
- неурегулированную законодательством деятельность владельцев пассажирских терминалов (автовокзалов);
- низкий уровень концентрации частного капитала в отрасли, отсутствие у перевозчиков частной формы собственности достаточной производственно-технической базы.

Главная цель предлагаемой реформы – повышение качества услуг общественного автомобильного транспорта без увеличения объемов его государственного субсидирования.

При этом необходимо решить следующие задачи:

- повысить эффективность использования государственной собственности в виде имущественных комплексов;
- создать условия для прихода на рынок автомобильных перевозок пассажиров частного капитала, его развития и укрупнения;
- обеспечить справедливую конкуренцию на рынке автомобильных перевозок пассажиров.

В данном случае авторами концепции термин «качество услуг» трактуется в широком смысле, включая все возможные определения этого термина, принятые как в национальном законодательстве (система социальных стандартов), так и в мировой практике. Под «объемами государственного субсидирования» подразумеваются совокупные трансферты из бюджетов всех уровней на осуществление транспортного обслуживания населения, причем не в абсолютном выражении, а как доля валового внутреннего продукта.

Реализация концепции реформирования предлагается в следующей последовательности: формирование новой регуляторной среды должно предшествовать проведению непосредственной передачи прав собственности. Более того, эффективная трансформация прав собственности (приход стратегических инвесторов) не представляется возможной без создания соответствующей эффективной системы регулирования рынка, которая обеспечит инвесторам неизменность правил, стабильность и защищенность их прав.

В целом концепцию реформирования можно условно разделить на два блока предложений, касающиеся совершенствования системы государственного регулирования и управления в области автомобильного пассажирского транспорта и трансформации прав собственности.

4.2. Основные этапы реформирования системы государственного регулирования и управления в области автомобильного транспорта

К приоритетным направлениям транспортной политики в сфере автомобильного пассажирского транспорта можно отнести¹:

- обеспечение открытого доступа на рынок перевозок пассажиров и справедливой конкуренции;
- установление социальных стандартов в области транспорта и контроля по их исполнению;
- развитие общенациональной сети коммуникаций и маршрутной сети, защиту прав пассажиров;
- обеспечение безопасности на транспорте.

Для реализации ее целей необходимо произвести **упорядочение функций регулирующих органов и их компетенции**, для чего предлагается:

- ✓ осуществить пересмотр функций Минтранса;
- ✓ расформировать областные транспортные объединения;
- ✓ создать отделы транспортной политики при областных исполкомах.

Успех программы реформирования общественного транспорта будет зависеть в первую очередь от изменения подходов к государственному регулированию этой отрасли на национальном уровне. Минтранс следует избавить от функций оперативного управления субъектами хозяйствования. Главной целью его работы должно стать формирование государственной транспортной политики.

Изменение подходов к работе Минтранса повлечет необходимость реформирования областных транспортных объединений, представленных в настоящее время в форме республиканских унитарных предприятий и открытых акционерных обществ.

¹ Приоритеты выделены исходя из опыта Евросоюза и соответствуют направлениям общеевропейской транспортной политики.

Характерно, что после завершения акционирования областных объединений большинство государственных транспортных предприятий утрачивает независимый статус и становится филиалами укрупненных открытых акционерных обществ (ОАО).

Фактически речь идет о расформировании формальных по своей сути областных транспортных объединений и переводе их руководителей и специалистов в новые организационные структуры. Такой шаг позволит сохранить кадровый потенциал и преемственность государственной политики в области транспорта.

Создание отделов транспортной политики при облисполкомах необходимо для обеспечения реализации общенациональной транспортной политики на региональном уровне. Подобные отделы будут осуществлять широкий спектр функций и располагать соответствующим набором кадров. Усиление кадрового потенциала должно происходить в первую очередь за счет штата областных транспортных объединений.

Отделы транспортной политики областных исполкомов должны находиться в двойном подчинении – председателю облисполкома и Минтрансу. Таким образом, они станут проводником государственной транспортной политики на местах. Это позволит отраслевому штабу более эффективно осуществлять свои функции, в том числе аккумулировать информацию о состоянии дел на местах.

Необходимым условием реализации предложенной концепции является создание эффективных механизмов управления местными рынками перевозок пассажиров и их независимого регулирования.

Ключевыми фигурами в процессе организации автомобильных перевозок пассажиров должны стать операторы перевозок пассажиров. Именно они будут обеспечивать планирование транспортных услуг в широком смысле (развитие маршрутной сети, определение качественных параметров транспортного обслуживания населения и др.), а также осуществлять непосредственное регулирование местных рынков, в том числе проведение конкурсов по выбору перевозчиков для выполнения перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

Независимыми операторами перевозок пассажиров в настоящее время являются государственное учреждение «Столичный транспорт и связь», созданное в 2006 г., и коммунальное транспортное унитарное предприятие «Брестский городской транспорт» (Брестгортранс), которое было создано годом позже.

Брестгортранс имеет в своем составе диспетчерскую и контрольно-ревизионную службы, сектор по реализации билетной продукции и сбору выручки, а также отдел по организационной работе. Его деятельность связана с определением перспективных и текущих потребностей города в перевозках пассажиров и их

обеспечением и направлена на повышение качества транспортного обслуживания населения.

В области организации перевозок пассажиров Брестгортранс занимается проведением массовых и выборочных исследований пассажиропотоков на городских маршрутах, формированием рациональной маршрутной сети города, организацией проведения конкурсов на право выполнения городских перевозок пассажиров в регулярном сообщении, а также заключением договоров с их победителями.

В его обязанности согласно уставу входит оперативное управление движением, в том числе регулирование интервалов движения транспортных средств по маршрутам и контроль за обеспечением безопасности перевозок пассажиров, учет, контроль и анализ выполнения перевозчиками своих договорных обязательств, а также контроль за санитарным состоянием, экипировкой транспортных средств, состоянием дорог и остановочных пунктов.

В рамках концепции реформирования предлагается создание операторов (в форме государственного учреждения) нескольких уровней, соответствующих административно-территориальному делению страны.

Операторы учреждаются заказчиками перевозок в регулярном сообщении:

✓ городских и пригородных перевозок – городскими исполнительными комитетами;

✓ междугородных внутриобластных перевозок – областными исполнительными комитетами;

✓ межобластных и международных перевозок – Минтрансом.

У операторов разных уровней должны быть четко прописаны территориальные компетенции и отсутствовать отношения подчиненности. Кроме того, целесообразным видится создание некоммерческой структуры, объединяющей операторов разных уровней, которая могла бы стать площадкой для обмена информацией, опытом, методологическими разработками, а также представлять интересы операторов на национальном уровне.

В целях упорядочения системы государственного финансирования перевозок следует провести либерализацию тарифов на перевозки пассажиров в регулярном сообщении, а также обеспечить покрытие затрат предприятий по перевозке льготников.

Для этого предлагается сегментировать рынок автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении на:

- сеть социальных маршрутов;
- сеть маршрутов рыночной инициативы.

Допуск на рынок перевозок по социальным маршрутам должен проводиться через систему государственных (коммунальных) заказов посредством конкурса на обслуживание таких маршрутов.

В качестве формулы субсидирования предлагается использовать подход «тариф +». Для этого необходимы установление фиксированного социального тарифа на перевозку и начисление суммы субсидий каждому перевозчику в процентах от собранной им выручки (продажи билетов).

В этом случае субсидия будет начисляться общей суммой, включающей в себя как дотацию за низкую доходность тарифа, так и компенсацию льгот по проезду, а также формирование для транспортных предприятий соответствующих фондов денежных средств из прибыли на основе норм условной рентабельности. При этом процент начисления субсидии к собранному доходу будет устанавливаться соответствующими органами местного самоуправления (или непосредственно оператором) без разделения на составные части. Порядок установления процента начисления субсидии должен содержаться в методических рекомендациях, которые составлены на основе анализа фактических данных по перевозкам пассажиров, выполняемым по конкретным маршрутам социальной сети.

Такой подход сохраняет у перевозчика стимулы к полному декларированию собираемых доходов и увеличению числа перевезенных пассажиров, а также его заинтересованность в оплате проезда пассажирами. Помимо указанных преимуществ метод «тариф +» должен привести к сокращению доли теневого оборота, а соответственно и к увеличению налогооблагаемой базы.

Фиксированный тариф и процент начисления субсидий являются предметом соглашения между заказчиком (оператором) и перевозчиком и действуют на протяжении срока действия договора. Пересмотр фиксированных тарифов и процента начисления субсидий производится по мере необходимости, но не чаще одного раза в полгода. Необходимость пересмотра тарифов может быть вызвана:

- ✓ изменением текущих эксплуатационных затрат на 5 и более процентов, которые вызваны причинами макроэкономического уровня;

- ✓ изменениями в области транспортной политики, проводимыми государственными органами.

Таким образом, транспортное предприятие получает четко обозначенные договорные обязательства со стороны заказчика по оплате выполненных перевозок. Предложенная схема финансирования не перегружена потоками схожего содержания и направленности. Это упрощает контроль за расходованием бюджетных средств на оказание социальных услуг по пассажирским перевозкам.

В сети маршрутов рыночной инициативы используются свободные рыночные тарифы. Учитывая возможность получения повышенной ренты от обслуживания коммерчески привлекательных маршрутов, можно использовать механизмы взимания платы с перевозчика за доступ на этот рынок.

В рамках концепции предложен следующий порядок финансирования государственного (коммунального) заказа на пассажирские перевозки:

- оплата услуг перевозчика по государственному (коммунальному) заказу осуществляется в соответствии с положениями, определенными в государственном (коммунальном) контракте;
- государственным (коммунальным) заказом обеспечиваются перевозки в сети социальных маршрутов, низкая рентабельность или убыточность которых обусловлена использованием фиксированных тарифов, небольшой интенсивностью пассажиропотоков, необходимостью перевозки льготников;
- объем государственного (коммунального) заказа определяется размером бюджетных ресурсов;
- стоимость государственного (коммунального) заказа рассчитывается как сумма доплаты к общему объему тарифицируемой работы в сети социальных маршрутов, т.е. в процентах, определяемых с учетом условного норматива рентабельности перевозок.

Финансирование перевозок осуществляется заказчиком или от его имени оператором и производится из местного бюджета. Местные власти должны самостоятельно определять возможности организации сети социальных маршрутов исходя из своих финансовых возможностей. (Схема такой модели финансирования представлена на рисунке 8.) Однако такой подход требует дополнительной проработки и методического обеспечения.



Рис. 8. Схема реформирования финансовых потоков предприятий общественного пассажирского транспорта.

Предлагаемая схема финансовых потоков не содержит компенсационных выплат из республиканского бюджета, связанных

с перевозкой льготников. Средства республиканского бюджета, которые ранее выделялись на эти цели, направляются в соответствующем объеме в местные бюджеты и дополняют статью расходов на транспорт. Соответственно еще на стадии подписания договора об организации перевозок пассажиров транспортное предприятие берет на себя обязательство по их перевозке.

Существенным условием эффективной работы операторов перевозок пассажиров является обеспечение стабильного финансирования.

Выделение средств оператору перевозок пассажиров в соответствии с законодательством должно происходить на основании договора об оказании услуг по организации перевозок в регулярном сообщении и акта выполненных работ. Подобная система финансовых отношений между государственным учреждением и органом власти, его учредившим, вряд ли является обоснованной. По нашему мнению, более уместно перейти на выделение в бюджете на эти цели «защищенной статьи», или так называемых предельных ассигнований по смете расходов.

Согласно ст. 25 Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» заказчик автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении обязан производить оплату услуг по организации автомобильных перевозок. Поскольку договоры между местными органами власти и операторами в лице государственных транспортных предприятий, как правило, не заключаются, то соответственно и оплата услуг по организации перевозок не осуществляется.

Транспортные предприятия, выполняющие функции операторов перевозок, относят такие расходы на себестоимость перевозок. Даже в отношениях с независимыми операторами договоры на оказание услуг присутствуют формально, потому что сами услуги не тарифицированы и оплачиваются по остаточному принципу. Большинство операторов применяет разные схемы «поборов» с других перевозчиков, в том числе в виде применения к ним штрафных санкций.

Закономерно, что в качестве следующего шага концепции реформирования предлагается осуществить **переход на обязательную контрактацию услуг автомобильного пассажирского транспорта.**

В соответствии с требованиями общеевропейского законодательства в странах Сообщества предоставление услуг автомобильного пассажирского транспорта должно осуществляться на основе контракта (контракта на оказание общественных услуг), даже если такие услуги предоставляются государственным монополистом².

В соответствии со ст. 24 Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» перевозки пассажиров в регулярном

² REGULATION (EC) № 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) № 1191/69 and 1107/70.

сообщении должны осуществляться исключительно на основании договора об организации перевозок пассажиров. Однако на практике подобные договоры с государственными предприятиями, которые определены операторами, отсутствуют в силу того, что они являлись бы юридически невозможными – оператор перевозок и перевозчик представлены в одном лице.

Договор об организации перевозок должен содержать ряд положений, в том числе:

- список обслуживаемых маршрутов, интервалы движения по ним, указание количества и вместимости транспортных средств;
- тарифы на перевозку;
- размер субсидий, выделяемых перевозчику;
- порядок осуществления расчетов между оператором и перевозчиком;
- обязанность перевозчика перевозить льготников и т.д.

Нельзя не отметить, что выбор формы контрактации, составление договора об организации перевозок и расчет сумм компенсации являются довольно сложными процедурами, требующими специальных знаний и навыков. В связи с этим необходимо создать систему методологического обеспечения деятельности операторов перевозок. В случае сохранения государственного субсидирования общественного транспорта централизованно должны быть определены нормативы для расчета сумм компенсации по перевозкам по регулируемым тарифам³.

Еще одним важным условием реализации предложенной концепции является осуществление выделения автовокзалов из состава государственных предприятий и передача их местным исполнительным комитетам.

Автовокзалы⁴ являются ключевыми элементами транспортной инфраструктуры, с помощью которых обеспечивается выполнение пригородных, междугородных и международных перевозок пассажиров. Автовокзалы имеют непосредственное отношение к доступу перевозчиков на рынок транспортных услуг, поэтому главной опасностью, связанной с их функционированием, является монополизация рынка перевозок пассажиров.

В Беларуси, за исключением города Минска, насчитывается 167 пассажирских терминалов (автовокзалов и автостанций), из

³ Более подробно с методологией контрактации услуг пассажирского транспорта можно ознакомиться в «Contracting in urban public transport», European Commission DG TREN, Amsterdam, 2008.

⁴ С юридической точки зрения правильнее использовать термин «пассажирский терминал». К пассажирским терминалам относятся автовокзалы, автостанции, автокасы или диспетчерские пункты, предназначенные для предоставления услуг пассажирам и автомобильным перевозчикам (абзац семнадцатый ст. 1 Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках»). Для целей данного исследования авторы оставляют за собой право использовать более распространенный и понятный термин «автовокзал».

них 36 – автовокзалы. Все пассажирские терминалы находятся в подчинении государственных автотранспортных предприятий. В Минске автовокзалы организационно обособлены в филиал КУП «Минсктранс».

Важной особенностью автовокзалов является то, что с их помощью обеспечиваются перевозки по разным маршрутам, доступ на которые осуществляется соответственно операторами разных уровней. Именно поэтому автовокзал не может находиться под контролем местного оператора, а должен подчиняться исключительно местному органу власти, что позволит уравновесить интересы операторов разных уровней и избежать возможных коллизий. Согласно ст. 25 Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» заказчик автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении обязан обеспечить обустройство, оформление и содержание пассажирских терминалов и остановочных пунктов на маршрутах автомобильных перевозок пассажиров. В связи с этим представляется целесообразным выделение автовокзалов из структур автопарков и переподчинение их городским или районным исполнительным комитетам.

Большое значение имеет проведение модернизации автовокзалов в целях расширения спектра оказываемых ими услуг и повышения их качества. Для этого представляется возможным привлечение частных инвесторов с использованием разных форм государственно-частного партнерства. С практикой подобного партнерства можно ознакомиться во многих европейских странах, в том числе у наших соседей в Литве и Польше.

4.3. Трансформация прав собственности

Проведение реформы в области трансформации прав собственности необходимо начать с **передачи всех государственных автотранспортных предприятий в собственность административно-территориальных образований базового уровня (городов и районов)**. Предпочтительной организационно-правовой формой такого предприятия может являться коммунальное унитарное предприятие.

Передача предприятий общественного транспорта в Минске в ведение городских властей (коммунальную собственность) произошла еще в 1991–1992 гг. Значительно позднее на основании решения Минского горисполкома от 23 октября 2003 г. № 1805 было создано коммунальное унитарное предприятие «Минсктранс» путем слияния унитарных предприятий «Минскгорэлектротранс», «Минскпассажиравтотранс», управления транспорта и связи Мингорисполкома, а также Минского метрополитена.

В настоящее время КУП «Минсктранс» является крупнейшим транспортным предприятием в стране, выполняющим перевозки автомобильным и наземным электрическим транспортом, а также метро, с годовым бюджетом 600 млрд. рублей и количеством занятых более 19 тыс. человек.

Следующим шагом трансформации прав собственности должна стать **вертикальная дезинтеграция предприятий автомобильного транспорта**, которая предполагает разделение функций, осуществляемых региональным монополистом (таким как государственные транспортные предприятия), между отдельными субъектами хозяйствования или учреждениями. В транспорте как в отрасли инфраструктуры уже наработан значительный опыт проведения вертикальной дезинтеграции в соответствии с методологией ведущих международных финансовых организаций (Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития и др.).

В силу того, что в 2008–2010 гг. произошло преобразование государственных предприятий в укрупненные акционерные общества, необходимо будет осуществить передачу государственных пакетов акций этих обществ областным исполнительным комитетам. После этого облисполкомы смогут самостоятельно произвести их разделение на несколько отдельных акционерных обществ и передать акции этих обществ в собственность соответствующих местных органов власти.

Возможен также вариант реформирования, когда облисполкомы непосредственно будут руководить всем процессом. Тогда по его завершении будут созданы коммунальные транспортные предприятия, принадлежащие исполкомам соответствующих уровней.

Вертикальная дезинтеграция начинается, как правило, с процедур «избавления» транспортных предприятий от непрофильных активов, к которым относятся объекты социальной инфраструктуры (санатории, лагеря и базы отдыха, жилой фонд, в том числе общежития, и др.). К непрофильным активам следует также отнести имущество предприятий, использование которого не связано с осуществлением транспортной деятельности (производство сельскохозяйственной продукции, коммунальные услуги, ремонтно-строительные работы и т.п.).

Так, в состав КУП «Минсктранс» входят 10 автопарков (5 автобусных, 4 троллейбусных и 1 трамвайный парк) и дочернее предприятие «Минский метрополитен». Автопарки самостоятельно осуществляют ремонт транспортных средств. Для этих целей содержится огромное количество ремонтных рабочих (в среднем на двух водителей приходится более одного ремонтника).

Кроме того, КУП «Минсктранс» принадлежит несколько филиалов, не только предоставляющих дополнительные услуги (ремонт путей сообщения, строительство, диспетчерские услуги и др.), но и производящих даже сельскохозяйственную продукцию. На балансе предприятия находится 20 объектов социальной инфраструктуры (19 общежитий, санаторий-профилакторий с детским лагерем отдыха). По экспертным оценкам около 30% работников КУП «Минсктранс» заняты в непрофильных видах деятельности.

Избавление от непрофильных активов может осуществляться разными способами, наиболее эффективным из которых является передача объектов социальной инфраструктуры в коммунальную собственность.

Объекты социальной инфраструктуры, если они являются коммерчески привлекательными, могут быть проданы. Механизмы этого процесса уже неоднократно опробовались на практике и доказали свою результативность.

Третий способ предлагает выделение из транспортных предприятий самостоятельных субъектов хозяйствования, занимающихся непрофильными видами деятельности, последующее их акционирование и продажу.

Первоначально в процессе непосредственно вертикальной дезинтеграции должно быть осуществлено отделение функций регулирования рынка перевозок от функций предоставления транспортных услуг. На этом этапе необходимо произвести отделение персонала, который осуществляет планирование услуги в широком смысле и допуск на рынок перевозчиков, в отдельную организационную структуру – оператора перевозок пассажиров.

Так произошло отделение регуляторных функций от КУП «Минсктранс», когда в соответствии с решением Минского горисполкома от 22 июня 2006 г. № 1272 «Об определении оператора автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении в г. Минске» было создано государственное учреждение «Столичный транспорт и связь».

Комплексная организация дорожного движения в городе и контроль за движением транспортных средств, по нашему мнению, могут осуществляться государственным учреждением «Столичный транспорт и связь», включая обслуживание им специальных навигационных или интеллектуальных транспортных систем⁵.

Между этим учреждением и Минским горисполкомом (заказчик перевозок) заключен договор об оказании услуг по организации автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

За три года работы учреждением создана обширная маршрутная сеть перевозок пассажиров в Минске и выработана система мер, обеспечивающих эффективную работу транспорта, развитие транспортной инфраструктуры и обновление подвижного состава.

В состав учреждения входит шесть структурных подразделений, в том числе отделы городского и пригородного заказа, формирования маршрутной сети, а также подготовки конкурсов и договоров.

Штатная численность этого предприятия менее 50 человек, а расходы на оплату услуг оператора в 2010 г. прогнозируются на

⁵ Необходимость передачи этих функций оператору объясняется тем, что современные интеллектуальные транспортные системы являются интегрированными элементами инфраструктурной сети, так как обслуживают весь комплекс общественного транспорта, включая дорожную сеть и перевозчиков.

уровне 1168,7 млн. руб., что составляет около 0,3% от общей суммы бюджетных средств, выделяемых КУП «Минсктранс».

Отделение регуляторных функций от государственного предприятия-монополиста должно сопровождаться как отделением штата, так и, по возможности, отделением имущества (оборудования, зданий и сооружений), используемого для осуществления таких функций. Отделяемое имущество должно быть передано в собственность учредителю оператора – местному исполкому.

Вторым шагом в процессе вертикальной дезинтеграции будет выделение из структуры транспортных предприятий или объединений пассажирских терминалов прежде всего автовокзалов. Целесообразным представляется следующий вариант трансформации прав собственности: передача автовокзалов в коммунальную собственность в форме коммунального унитарного предприятия.

В качестве третьего шага предлагается отделить от государственных предприятий хозяйственные подразделения, которые занимаются предоставлением сопутствующих или дополнительных услуг (грузовые перевозки, ремонт транспортных средств, ремонтно-строительные работы, медицинское освидетельствование водителей и т.д.). Такие услуги могут предоставляться частными компаниями на конкурентном рынке.

Существует несколько вариантов приватизации подобных объектов:

- ✓ распродажа активов через проведение аукциона. Выделяются основные средства, связанные с оказанием дополнительных услуг, происходит их оценка и продажа через аукцион. Полученные средства используются собственником предприятия по своему усмотрению;

- ✓ создание дочерних предприятий с последующей их продажей стратегическим инвесторам, в том числе с сохранением профиля предприятия;

- ✓ создание дочерних предприятий или самостоятельных юридических лиц с их последующим акционированием и приватизацией путем продажи пакетов акций.

В результате проведения вертикальной дезинтеграции должно возникнуть очищенное от выполнения непрофильных функций автотранспортное предприятие, занимающееся исключительно пассажирскими перевозками. Последний, третий этап трансформации прав собственности – **проведение реорганизации коммунального транспортного предприятия.**

Существуют два основных варианта такой реорганизации. При первом варианте предприятие продолжает работу на рынке на общих основаниях, конкурируя с другими перевозчиками. Оно остается в коммунальной собственности и может иметь статус унитарного предприятия или трансформироваться в акционерное

общество со 100-процентной долей государства. Однако в первом случае не представляется возможным привлечение частных инвесторов в капитал создаваемых акционерных обществ⁶.

Не исключается также продажа частей имущественного комплекса коммунальных предприятий другим перевозчикам или их объединениям (хозяйственным группам). Рациональным представляется также вариант совместного оказания услуг по техническому осмотру, ремонту и мойке транспортных средств, медицинскому освидетельствованию водителей и др.

По оценкам, сделанным на основе данных Минтранса, Национального статистического комитета и КУП «Минсктранс», для всех государственных предприятий характерно наличие избыточных площадей. В среднем на одно транспортное средство, использующееся для выполнения перевозок пассажиров, приходится около 185 квадратных метров капитальных строений и около 0,07 гектара земли.

В качестве второго варианта предлагается разделение транспортного предприятия на два юридических лица с передачей одному из них транспортных средств, а другому – производственно-технической базы⁷. Транспортное предприятие, в собственности которого будут автобусы, должно остаться в собственности государства (может иметь статус унитарного предприятия или стать акционерным обществом со 100-процентной долей государства), а обслуживающее предприятие, располагающее базой для ремонта и обслуживания транспортных средств, выделяется в отдельное акционерное общество.

Далее целесообразно осуществить передачу пакетов акций обслуживающего предприятия стратегическим инвесторам, к которым прежде всего следует отнести перевозчиков как государственной, так и частной формы собственности. И если такое коммунальное транспортное предприятие в качестве своей доли вносит в уставный фонд недвижимое имущество, то частные предприятия – денежные средства.

В итоге организационно-правовая структура сектора автомобильного пассажирского транспорта будет выглядеть следующим образом: перевозчикам (государственному и частным) принадлежат транспортные средства, а их обслуживание осуществляется по договорам с предприятием (акционерным обществом), ими же учрежденным (см. рис. 9).

Тарифы на услуги такого предприятия могут определяться на собраниях акционеров, в котором участвуют представители его учредителей, т.е. перевозчиков, в соответствии с количеством принадлежащих им акций.

⁶ Полученные от такого способа инвестирования средства в качестве дивидендов будут несоразмерно низки и не смогут сравняться с поступлениями от других способов инвестирования.

⁷ Имеются в виду сооружения и оборудование, предназначенные для содержания и обслуживания транспортных средств.

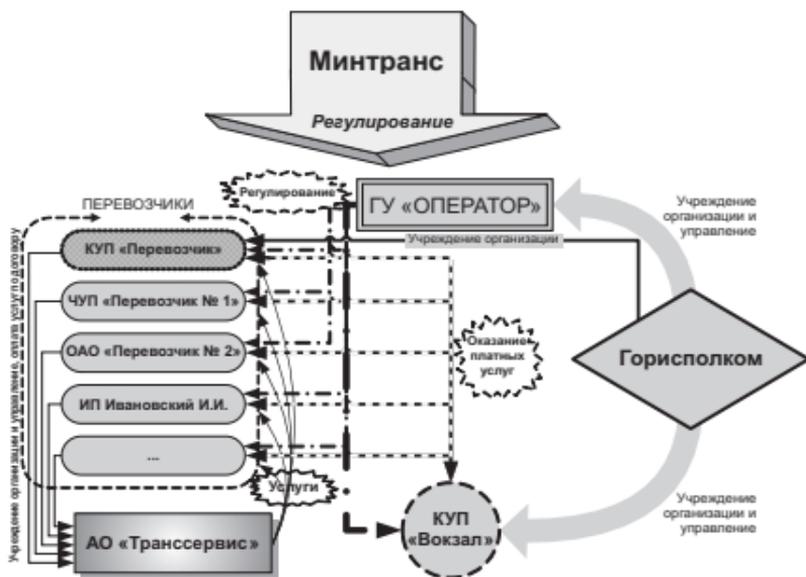


Рис. 9. Предлагаемая система управления пассажирским автомобильным транспортом в Беларуси.

В результате реализации подобной организационно-правовой схемы все перевозчики получают доступ к качественной производственно-технической базе, а обслуживающее предприятие получит возможность развиваться, повышая качество услуг за счет притока инвестиций.

У руководства обслуживающего предприятия возникнут стимулы для сокращения издержек, так как это будет соответствовать прямым интересам акционеров. Это означает, что перевозчики будут минимизировать собственные эксплуатационные издержки на всех стадиях производственного процесса. В долгосрочном периоде это позволит снизить себестоимость перевозок и соответственно тарифы на перевозку пассажиров.

На реализацию предложенной реформы может уйти до пяти лет, так как помимо трансформации прав собственности она предполагает изменение подходов к государственному регулированию и управлению в области автомобильного транспорта.

В результате ее реализации возможны не только создание более эффективной структуры управления, но и привлечение в отрасль значительных объемов частных инвестиций.

ГЛАВА 5. ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА: ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА КОНТРАКТАЦИИ

5.1. Методы и формы организации и финансирования общественного транспорта за рубежом

Организация работы местного и регионального общественного транспорта в Европе в течение последних двух десятилетий претерпела значительные изменения. Общей и главной тенденцией для большинства стран и отдельных городов стало использование контрактации, хотя само заключение контрактов осуществляется в разных формах, которые зависят от отношений между перевозчиками, операторами и органами власти¹.

В основе организации работы общественного транспорта в отдельных странах и городах лежат разные подходы к таким важным составляющим этого процесса, как:

- порядок распределения полномочий между государственными и местными органами власти;
- характер отношений между органами власти, операторами и перевозчиками;
- финансирование общественного транспорта, в том числе участие в нем государства;
- собственность (имущественные права) операторов и перевозчиков, их организационные структуры управления;
- использование конкурентных факторов при регулировании рынка услуг по перевозке пассажиров.

При предоставлении перевозчикам эксплуатационных прав используются разные конкурентные процедуры.

Практика разных стран демонстрирует гораздо большее разнообразие организационных форм контрактации, чем упрощенная их классификация, представленная в книге. Например, перевозчики могут оказывать услуги в режиме **конкуренции на рынке**, а оператор, используя режим **конкуренции за рынок**, напротив, может давать предписания перевозчику о наиболее предпочтительных услугах. Значительно отличаются такие режимы и по форме выполнения перевозчиком контрактных условий: от детально предписанного к исполнению расписания движения транспортных средств до формального выполнения стандартов обслуживания пассажиров.

¹ Контрактация – использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе обслуживания потребителей. Является наиболее распространенной формой разгосударствления. При контрактации наилучшим образом сочетается государственное финансирование с частной формой организации производства [<http://www.humanities.edu.ru/db/msg/35287>].

Помимо механизма конкурентного выбора перевозчиков используется и прямое (непосредственное) предоставление им эксплуатационных прав. Поскольку такой процесс охватывает стандартные отношения между операторами и перевозчиками, широкое распространение получили предельно конкретные типовые контракты, системы мониторинга и контроля показателей качества предоставляемых услуг.

Национальным законодательством могут устанавливаться и свои особенности использования контрактации. Так, отношения между органами власти (операторами) и перевозчиками оформляются в виде контрактов, лицензий, различного рода разрешений и концессий. В определенной степени обобщение разных подходов затрудняется тем, что сами термины «концессия» или «лицензия» в законодательстве отдельных стран имеют разное юридическое толкование.

Для целей проведенного исследования термин «контракт» использовался в прямом значении, т.е. договор (письменное соглашение любой формы), предусматривающий взаимные обязательства сторон. Такое значение соответствует определению, содержащемуся в Европейских соглашениях о порядке регулирования обязательств коммунального обслуживания²:

✓ контракт коммунального обслуживания означает одно или более обязательств, подтверждающих заключение соглашения между компетентным органом власти и предприятиями коммунального обслуживания и предоставляющих право предприятию коммунального обслуживания организовывать и управлять работой объекта обслуживания согласно обязательствам коммунального обслуживания;

✓ контракт также может включать в себя решения, принятые компетентным органом власти в форме индивидуального законодательного или регулирующего акта, или содержать условия, при которых компетентный орган власти оказывает услуги или поручает оказание таких услуг внутреннему перевозчику.

Законодательство Евросоюза определяет условия, при которых компетентные органы власти, заключая контракт или налагая обязательства по коммунальному обслуживанию, выделяют компенсацию перевозчикам за понесенные затраты и (или) предоставляют исключительные права взамен принятия на себя этих обязательств по коммунальному обслуживанию. Эти правила применяются в отношении как национальных, так и международных операций по оказанию услуг общественным транспортом в железнодорожном и автомобильном сообщении.

² Regulation (EC) № 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) № 1191/69 and 1107/70 (Art. 2 (i)).

В соответствии с докладом, опубликованным специалистами Всемирного банка, организация работы общественного транспорта практически во всем мире является функцией местного самоуправления. Однако методы участия местных органов власти в транспортном обслуживании населения используются разные.

Прямое распоряжение: право собственности на общественный транспорт принадлежит местной администрации, и она самостоятельно определяет порядок организации перевозок.

Заинтересованное управление: местные органы власти для организации перевозок создают уполномоченную фирму, деятельность которой полностью финансируется из местного бюджета.

Представление интересов, которое обеспечивается путем создания местными органами власти (при своем долевом участии) транспортных предприятий в виде закрытых или открытых акционерных обществ.

Контрактация: перевозки пассажиров выполняются транспортной фирмой по контракту с местной администрацией или оператором.

Практикуется также использование **аренды, лизинга, концессии** или создание акционерных обществ с передачей им по определенным схемам отдельных автобусных маршрутов через организацию **конкурсов (тендеров)**.

Усиление роли местных органов власти в организации работы общественного транспорта характерно для всех европейских стран. В общем виде их функции в этой сфере сводятся к следующему:

- проведение комплексной транспортной политики;
- строительство новых и поддержание в хорошем состоянии действующих дорог и остановок общественного транспорта;
- организация дорожного движения, включая обеспечение безопасности перевозок пассажиров;
- осуществление экологического контроля;
- лицензирование и организация контрактации (концессий) маршрутных сетей и отдельных маршрутов.

Основной проблемой при совершенствовании любой транспортной системы является обеспечение стабильного финансирования капиталовложений и текущих эксплуатационных затрат перевозчиков. Иногда для этой цели используются возможности приватизации общественного транспорта, в других случаях регулирование финансовых вопросов осуществляется через договорные (контрактные) отношения.

В таких договорах определяются компетенция и взаимоотношения сторон, прежде всего их права и ответственность (в том числе условия пересмотра отдельных положений договора в дальнейшем),

финансовые взаимоотношения и возможности осуществления коммерческой деятельности, направления инвестиционной политики, материально-технического обеспечения и др.

Как правило, в контрактах предметно оговариваются:

- объем и качество услуг, предоставляемых населению, в том числе их технические характеристики: скорость и интервалы движения транспортных средств, соблюдение сетевой увязки маршрутов, схемы остановок и т.д.;
- тарифная политика (величина и структура тарифов, размеры государственных субсидий и т.п.);
- предельные расходы на содержание и эксплуатацию имущества транспортного предприятия, обязательность его использования по назначению, т.е. для перевозки пассажиров в соответствии с условиями контрактов;
- условия использования лизинга, аренды автобусов, а также возможности их последующего выкупа или продажи.

В Швеции и Великобритании финансирование общественного транспорта осуществляется посредством прямых инвестиций и частично налоговой системы. Кроме того, для этих целей используются варианты привлечения финансов непрямыми пользователями (средств тех организаций, работники которых пользуются общественным транспортом), а также владельцев недвижимости. Их интерес заключается в обеспечении автобусным сообщением новых строящихся кварталов с центром города.

Например, в Германии и ряде других стран разрешено финансировать автобусные перевозки крупным коммерческим структурам (торговым центрам, базам или складам), которые заинтересованы в том, чтобы остановка была рядом с ними.

В Италии и Испании введено специальное налогообложение для коммерческих организаций, офисы, здания и (или) сооружения которых находятся в радиусе 800 метров от строящихся станций метро.

В целом во многих странах в области финансирования общественного транспорта активно используются концессионные договоры, что позволяет объединять усилия транспортной организации и частного капитала. Так, в Дании и Швеции около одной трети автобусных перевозок выполняется при финансовом участии международного капитала, а также производителей транспортных средств и топлива.

При этом банковские структуры помимо получения льгот по налогообложению становятся финансовыми агентами местных администраций при строительстве улично-дорожной сети, приобретении автобусов, участии в их эксплуатации посредством создания открытых акционерных обществ и смешанных концессий,

обеспечивающих функционирование всей транспортной системы, или вхождения в них.

5.2. Организационные формы контрактации и их эволюция

Анализ используемых методов контрактации может осуществляться по разным направлениям (определенным взаимосвязям), однако наиболее значимыми из них являются механизм распределения рисков, выбор формы контракта, а также процедура его заключения.

Следует отметить, что для перевозчика стимулирующее значение имеет не столько наличие контракта, сколько его фактическое содержание, прежде всего сроки действия контракта, финансовые условия, риски и т.д.

Когда власть (местная администрация) рассматривает перевозчика в качестве независимого субъекта хозяйствования, не вмешивается в его текущую работу, не использует дополнительный капитал в случае финансовых проблем и готова признать банкротство такого перевозчика, это создает эффект, схожий с заключением контракта с независимым перевозчиком.

Когда власть реально влияет на управленческие решения перевозчика через свое положение собственника, или когда она финансирует убытки перевозчика (сверх контрактной стоимости), или, наоборот, когда не исполняет своих финансовых обязательств по компенсации оказанных услуг, то содержание контракта и его стимулирующее значение являются формальностью.

Поэтому распределение рисков, особенно по отношению к внутренним перевозчикам, является определяющим в контрактации, так как от этого зависит, будет ли власть определять уровень рисков перевозчика и степень его ответственности или сохранит за собой все или большинство рисков наряду с правом своего активного вмешательства в управление.

В европейской практике сложилось несколько типичных схем распределения рисков:

- перевозчик не несет никаких рисков (**контракт на управление**);
- перевозчик несет риски расходов. При **контрактах с брутто-суммой** перевозчик несет риски по статьям расходов, а заказчик – риски, связанные с получением доходов;
- перевозчик несет все риски (**контракты с нетто-суммой**).

Характеристика риска	Тип договора
отсутствие риска	«управление»
риск только для издержек производства	«гарантированная выручка»
риски для издержек производства и доходов	«риск и опасность»

Процедура заключения контрактов может быть двух видов:

- **прямая контрактация;**
- **контрактация на конкурентной основе**, которая в свою очередь состоит из договорного и квалификационного процессов. Договорный процесс представляет собой согласительную процедуру, а квалификационный – разные механизмы отбора перевозчиков в соответствии с установленными критериями.

Разобраться в отличиях организационных форм контрактации и характере взаимоотношений сторон на первый взгляд достаточно сложно. Так, в одном случае все участники этого процесса могут являться частью одной организации или компании (внутренний перевозчик), в других случаях существуют договорные отношения с привлечением разных организаций (внешний перевозчик).

Для систематизации методов и организационных форм контрактации была составлена общая матрица их основных характеристик, которые в дальнейшем для наглядности будут представлены в виде схем.

В целом можно выделить четыре основные формы организации работы общественного транспорта:

- институт внутренних (коммунальных) перевозчиков, имеющих исключительные права на перевозки общественным транспортом;
- тендер контрактов на обслуживание маршрута;
- тендер контрактов на управление маршрутной сетью;
- сочетание контрактации с инициативой свободного рынка.

Наиболее распространенным видом организации работы общественного транспорта является существующий во многих европейских странах **институт внутренних перевозчиков**, находящихся в коммунальной собственности и располагающих выгодным положением на рынке. Важно отметить, что правовые основы этой организационной формы могут быть самыми разными (см. рис. 10).

Функционирование таких коммунальных перевозчиков может основываться на условиях законного монопольного права на оказание транспортных услуг, предоставленного им местной администрацией или национальным (региональным) законодательством. В других случаях монопольное положение может основываться на временном (исключительном) праве, предоставленном перевозчику, находящемуся в коммунальной собственности. В первом случае имеем дело с де-юре монополизированным рынком транспортных услуг, а во втором рынок монополизирован де-факто.

Приведенные тезисы можно проиллюстрировать путем сравнения правового статуса групп коммунальных транспортных компаний Régies (Франция) и Stadtwerke (Германия).

Французский закон об общественном транспорте (действие не распространяется на Париж и его пригородную зону) основан на принципе верховенства инициативы органов власти и предоставляет коммунальному перевозчику привилегированное право оказывать пассажирские транспортные услуги. Положениями закона местным

властям предоставлено право самостоятельно принимать решения о том, будут ли эти услуги оказаны непосредственно внутренним перевозчиком (собственное транспортное хозяйственное подразделение или коммунальная компания) или могут быть делегированы другому исполнителю посредством процедуры контрактации.

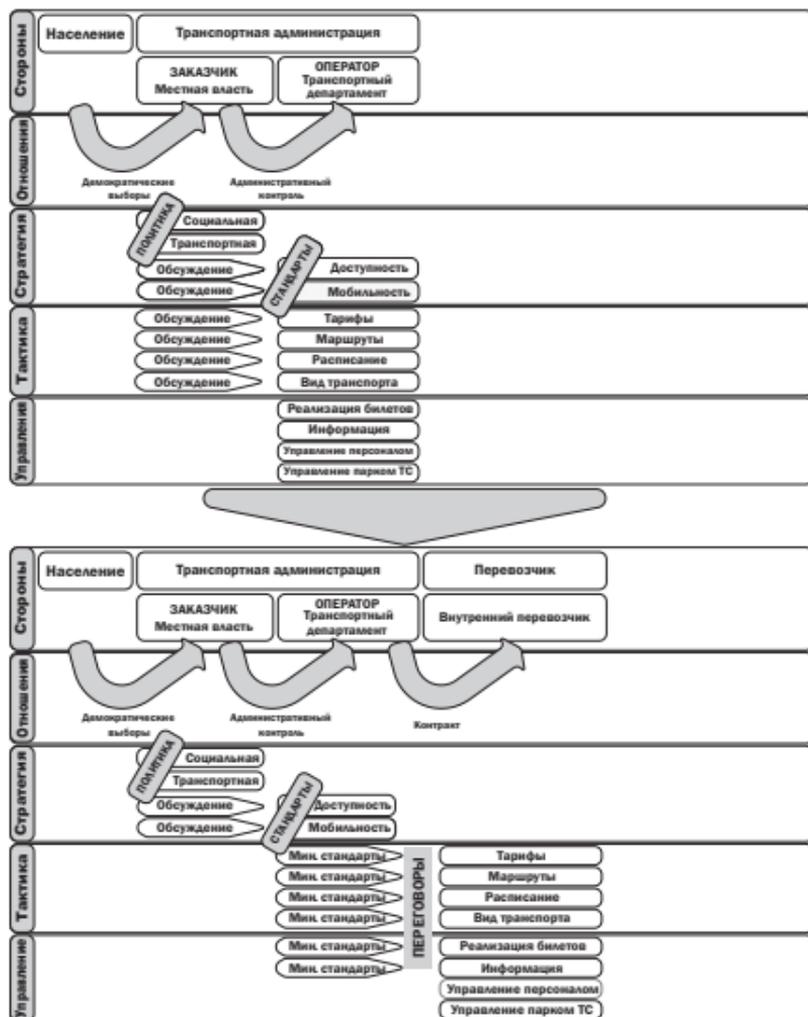


Рис. 10. Типичная эволюция института внутренних (коммунальных) перевозчиков.

Немецкий закон об общественном транспорте основан на принципе верховенства инициативы рынка и предоставляет право оказания транспортных услуг любому перевозчику на рынке. Реализуется это право через разрешительную процедуру, причем такая система не наделяет транспортные компании коммунальной формы собственности какими-либо приоритетными правами.

Сравнение двух представленных систем свидетельствует о том, что в первом случае приоритет находится у оператора, а во втором – у перевозчика. Общим для них является то, что один перевозчик имеет монопольные права и обеспечивает оказание всего объема услуг по перевозке пассажиров. Однако с правовой точки зрения имеются существенные различия в направлении развития реформ в области общественного транспорта и степени свободы органов власти, что важно учитывать при совершенствовании методологии проведения контрактации и внедрении новых договорных механизмов.

Анализ зарубежного опыта развития общественного транспорта показывает, что оказание всего объема транспортных услуг непосредственно заказчиком и (или) оператором или их хозяйственными подразделениями (в рамках компетенции городской исполнительной власти и при непосредственной ответственности ее руководителя) встречается все реже.

Причина в том, что в большинстве случаев такая практика не сопровождалась оформлением договорных отношений и соответственно не имела мотивированных обязательств. В иных случаях система допускала рыночную инициативу, и коммунальные перевозчики наделялись временным исключительным правом на оказание услуг по перевозке пассажиров. В дальнейшем они, как правило, извлекали выгоду из предоставленных им возможностей привлечения к оказанию услуг других перевозчиков («дедовщины»), что не способствовало мотивации к повышению эффективности.

Развитие или эволюция института внутренних (коммунальных) перевозчиков во многих европейских городах (Амстердаме, Брюсселе, Барселоне, Будапеште и Кракове) проходили в следующих направлениях:

- корпоратизация (обособление) заказчиком и (или) оператором своего хозяйственного подразделения с последующим его преобразованием во внутреннего перевозчика;
- установление договорных отношений между заказчиком и (или) оператором и внутренним перевозчиком;
- детализация политических и контрактных целей в тексте заключаемых договоров и внедрение механизмов стимулирования;
- предварительное определение единовременно выплачиваемой суммы субсидии перевозчику вместо прежней системы компенсации дефицита по факту и др.

Местные органы власти отвечают за транспортное обслуживание населения и являются заказчиками перевозок, и именно они определяют многие аспекты транспортной и социальной политики, которые кладутся в основу деятельности оператора, являющегося ключевой фигурой в планировании и организации перевозок пассажиров. Операторы организуют заключение контрактов, с помощью которых и оказываются транспортные услуги. При такой схеме широко используются многоступенчатые процедуры контрактации, а тендеры проводятся в виде **контрактов с брутто-суммой** (см. рис. 11).

Эту организационную форму называют «скандинавской» или «лондонской моделью», поскольку она применяется в Копенгагене, Стокгольме и некоторых районах Лондона.

Для обеспечения системности в организации работы общественного транспорта там использованы следующие подходы: несколько региональных и (или) местных органов власти объединились и создали **единого оператора**, имеющего собственный планирующий орган. Этот оператор создавался, как правило, на базе региональных транспортных компаний путем объединения их плановых подразделений и обязательно становился самостоятельной и независимой от перевозчиков организационной структурой. В результате такой планирующий орган являлся своего рода «мозговым центром», организующим транспортное обслуживание населения на всей территории, чаще всего путем использования системы тендеров.

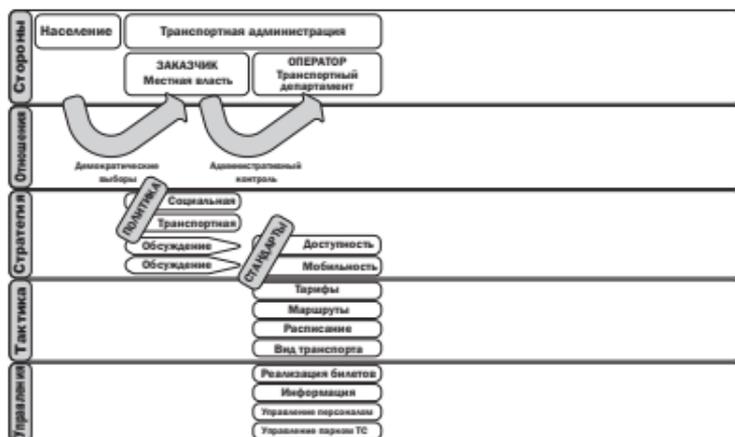
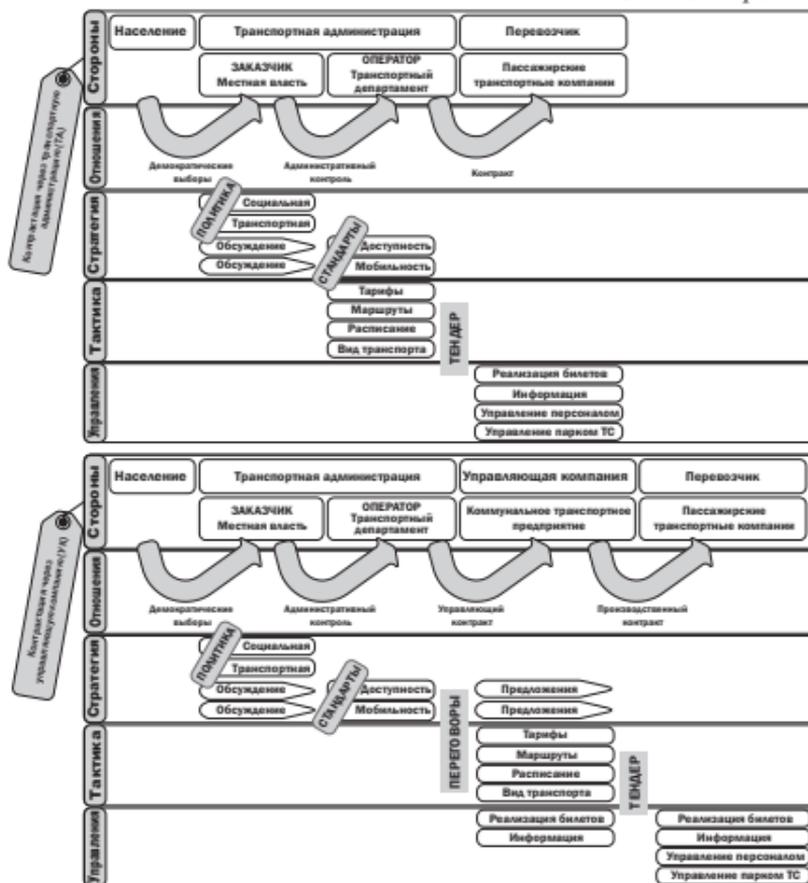


Рис. 11. Центральное планирование и тендер маршрутных контрактов.



Такая форма организации работы общественного транспорта может быть реализована двумя способами контрактации: через транспортную администрацию или через управляющую компанию.

Контрактация через транспортную администрацию в своей основе имеет много схожего с режимом внутреннего перевозчика, который постепенно преобразовывается в чисто административное подразделение, осуществляющее планирование маршрутной сети и организацию транспортного обеспечения.

Так протекали процессы развития контрактации в Лондоне, Стокгольме и Копенгагене. На поэтапный переход от внутреннего

перевозчика к режиму контрактации маршрута или всей маршрутной сети потребовалось приблизительно десять лет, а неспешность преобразований объясняется выбором очень мягких инструментов (без жесткого давления на перевозчиков) и системой долгосрочного планирования изменений, работой на перспективу.

Контрактация через управляющую компанию фактически означает систему, при которой внутренний перевозчик представлен со стороны транспортной администрации, что по своей сути похоже на холдинг, поскольку сам внутренний перевозчик выступает в роли генерального подрядчика, заключающего субконтракты с другими перевозчиками.

Это можно наблюдать в немецких городах Франкфурте-на-Майне и Гифорне, а также, например, во Фландрии (Бельгия), где коммунальный перевозчик De Lijn, согласно его контракту с Фламандским региональным правительством, имеет право на вторичное размещение субконтрактов среди частных перевозчиков в объеме около половины своего пакета обязательств по транспортному обслуживанию.

Частные перевозчики получают контракты с брутто-суммой и не имеют права на самостоятельные решения даже тактического характера. Основным инструментом управления в таких контрактах являются стимулы для перевозчика, связанные с качеством обслуживания пассажиров. Привязка может быть сделана по отношению к любому измеряемому показателю уровня качества и (или) к восприятию качества обслуживания самими пассажирами.

По сравнению с контрактацией маршрута **контрактация маршрутной сети** предоставляет перевозчикам большую свободу действий. Основным инструментом воздействия на них со стороны заказчика перевозок становятся минимальные стандарты обслуживания, которые определяются транспортной администрацией и фиксируются в стандартной форме контракта. Транспортный департамент выполняет функции контрактного агентства, размещающего контракты на транспортное обслуживание на определенной территории или всей маршрутной сети (см. рис. 12).

Такую форму организации транспортного обслуживания принято называть «**французской моделью**». Конечно, она используется и в других странах, более того виды ее практической реализации весьма разнообразны.

Изначально такая модель использовались на Британской железной дороге в форме франчайзинга (коммерческой концессии) некоторых услуг. Однако в этом случае были четко разграничены полномочия транспортной администрации (политическая власть), которая выступала заказчиком этих услуг, и транспортной

администрации (исполнительный департамент), которая являлась оператором перевозок.

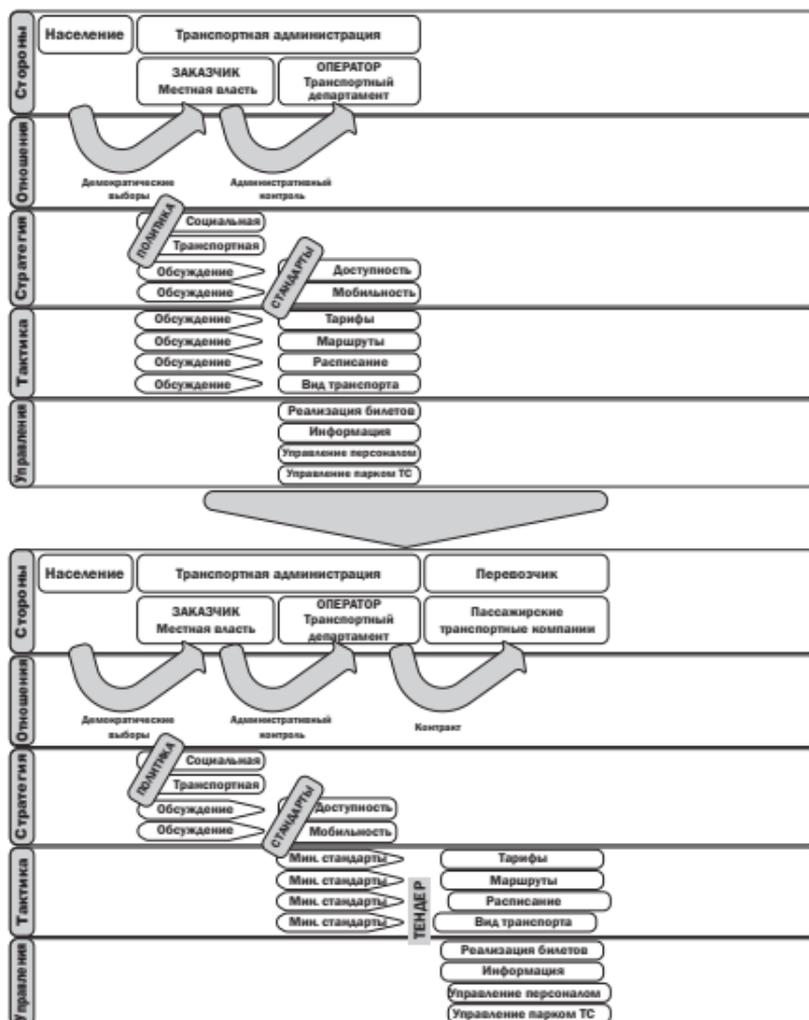


Рис. 12. Контракция маршрутной сети.

Необходимо отметить большие различия в моделях контракции маршрутных сетей, связанные со свободой действий, которая предоставляется перевозчикам на тактическом уровне. Во французских

городах Лионе и Дижоне перевозчики ограничены в своей свободе относительно изменения порядка транспортного обслуживания. Наоборот, в скандинавских странах, например Харлеме (Нидерланды) или Сундсвалле (Швеция), перевозчики располагают большей свободой в принятии решений и соответственно больше рискуют.

При более детальном анализе практики проведения тендеров можно заметить, что есть **контракты с использованием конструктивных ограничений** (определенных обязательств) и **функциональные контракты**.

В большинстве случаев контрактации маршрутной сети именно на перевозчика ложатся риски издержек и риски доходов, поэтому такие контракты включают в себя «качественные» и «целевые» стимулы.

Таким образом, практика использования такой формы организации работы общественного транспорта, как контрактация маршрутной сети, намного более разнообразна, чем контрактация маршрута. В некоторых случаях она возникла тогда, когда функции оператора передавались на свободный рынок посредством проведения тендера на всю сеть маршрутов общественного транспорта и заключения единого сетевого контракта. Фактически все функции оператора тактического уровня передавались самому перевозчику и для него регламентировались лишь минимальные стандарты транспортного обслуживания.

Подобные подходы характерны для небольших городов. Полная сетевая контрактация на уровне больших городов является особенностью Франции, она также имеет тенденцию к распространению в Италии и Испании.

В основе такой формы организации работы общественного транспорта, как **свободный рынок с дополнительной контракцией**, лежат рыночная инициатива и признание автономного права субъектов хозяйствования на оказание коммерчески перспективных услуг. При этом допускаются некоторые субсидии, которые могут косвенно содействовать появлению новых услуг. Компенсационное субсидирование перевозчика осуществляется пропорционально результатам его деятельности по выполнению социально значимых перевозок пассажиров. Например, компенсируются дополнительные затраты, связанные с перевозкой пассажиров, имеющих льготы. Таким образом путем субсидирования местные власти достигают целей социальной и транспортной политики.

Общепринятой считается необходимость регулирования инициатив свободного рынка, чтобы функционирование общественного транспорта осуществлялось должным образом. Примером может служить город Лидс (Великобритания), где в рамках свободного рынка в секторе пассажирских перевозок сложилась **система партнерских обязательств** по уровню качества обслуживания.

• Однако такая форма организации работы общественного транспорта по сравнению с общими возможностями, предоставленными британским законодательством, имеет ряд ограничений. Кроме мер, косвенно ограничивающих рыночную инициативу, сторонами могут заключаться «джентльменские» соглашения, предусматривающие обязательства в области:

- оказания зарегистрированных услуг³ в соответствии с утвержденными и опубликованными тарифами и расписанием;
- координированного обслуживания, предусматривающего использование единой информационной базы специальных (льготных, сезонных) тарифов, систем покупки билетов или увязки маршрутов;
- использования транспортных средств, приспособленных для перевозки инвалидов, детских колясок и т.д.;
- обеспечения регулярности и минимальной частоты движения транспортных средств.

Понятно, что увеличение требований (обязательств) в большинстве случаев приводит к уменьшению количества коммерчески привлекательных для перевозчика услуг, однако применение подобного механизма не влияет на конкуренцию до тех пор, пока он действует для всех участников рынка (см. левую часть рис. 13).

Транспортной администрации, как правило, приходится в дополнение к коммерчески привлекательным транспортным услугам реализовывать и пакет социально необходимых, но невыгодных для перевозчика услуг. Тогда дополнительные услуги могут распределяться на основе переговоров и (или) тендерной процедуры. Цели транспортной и социальной политики, ограниченные рамками бюджета, предопределяют объемы и качество подобных дополнительных услуг (см. правую часть рис. 13).

В последнее время сочетание рыночной инициативы с механизмами контрактации начинает динамично развиваться и в большинстве восточноевропейских стран.

Около десяти лет в Беларуси практически стихийно развивается частный бизнес, использующий микроавтобусы для выполнения перевозок пассажиров в регулярном сообщении, дополняя тем самым общественный транспорт, работающий в рамках социальных стандартов. Постепенно частный бизнес переходит на договорные отношения, которые приобретают некоторые очертания контрактации.

Главной проблемой при использовании любых моделей контрактации остается нахождение баланса между инициативой рынка в предложении новых услуг и объективной необходимостью координации процесса транспортного обслуживания, что может быть обеспечено путем установления системы требований (обязательств) для перевозчиков. В качестве удачного способа нахождения такого

³ Получение лицензии на маршрут должно означать **обязанность**, а не **право** обслуживать этот маршрут.

баланса можно снова назвать партнерские обязательства по уровню качества транспортного обслуживания в Лидсе (Великобритания).

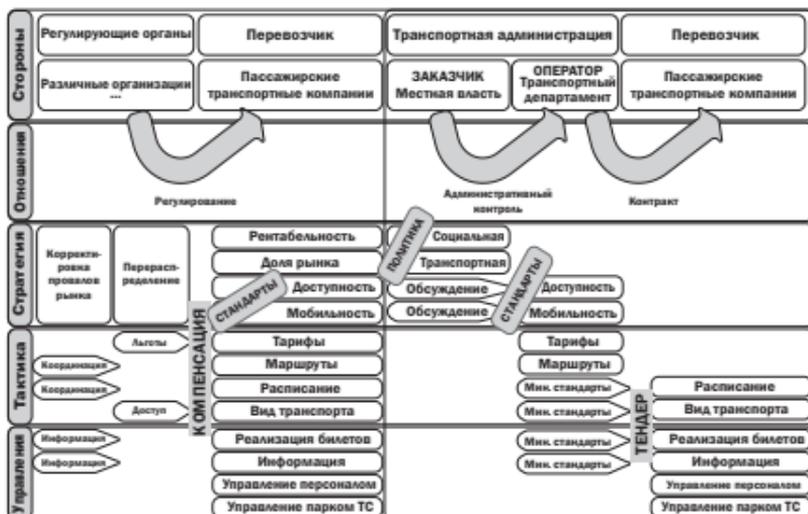


Рис. 13. Свободный рынок (открытый доступ через регулирование) [слева] и дополнительный заказ (контрактация) [справа].

5.3. Общие методологические положения по контрактации услуг общественного транспорта

В Беларуси, как и в странах Евросоюза, задача обеспечения мобильности населения возложена на местные органы власти. Ее выполнение невозможно без заключения с перевозчиками контрактов на транспортное обслуживание⁴, представляющих собой самый действенный инструмент регулирования рынка перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

Правильный выбор типа контракта, его конкретных положений является одним из главных условий построения эффективной системы общественного транспорта в городе или регионе. В связи с этим необходимо урегулировать следующие аспекты взаимоотношений между органами власти (операторами) и перевозчиками:

- баланс прав и обязанностей сторон;
- порядок пользования объектами транспортной инфраструктуры и правильный выбор их формы собственности;
- механизм планирования объема транспортных услуг и уровень риска для перевозчика;

⁴ В белорусском законодательстве такому контракту в общем виде соответствует договор по организации перевозок пассажиров в регулярном сообщении, который имеет организационную форму и не предполагает финансовых обязательств сторон.

- объективный контроль за исполнением договорных обязательств и использование адекватной системы применяемых стимулов и штрафов.

Процесс контрактации должен начинаться с четкого формулирования целей в области транспортного обслуживания населения, а также определения сферы ответственности за их реализацию.

Для достижения поставленных целей могут использоваться разные формы планирования транспортных услуг. **Планирование** может быть **конструктивным**, при котором власти навязывают перевозчику уже готовую систему с конкретно прописанными параметрами, или **функциональным**, когда условия контракта предписывают перевозчику только стандарты на транспортные услуги, а каким образом эти услуги предоставляются, перевозчик решает сам.

Необходимо также определиться с тем, как будут распределены риски между сторонами, так как спрос на транспортные услуги может изменяться на протяжении периода действия контракта.

Важной составляющей является выбор механизмов контроля за исполнением перевозчиками своих обязательств, в том числе мониторинга качества предоставления услуг, а также методов поощрения или наказания.

Таким образом, реализация целей транспортной политики может быть условно разделена на три основных этапа: определение целей, соотношение их с местными условиями и переход от целей и задач к планированию транспортной услуги (см. рис. 14).

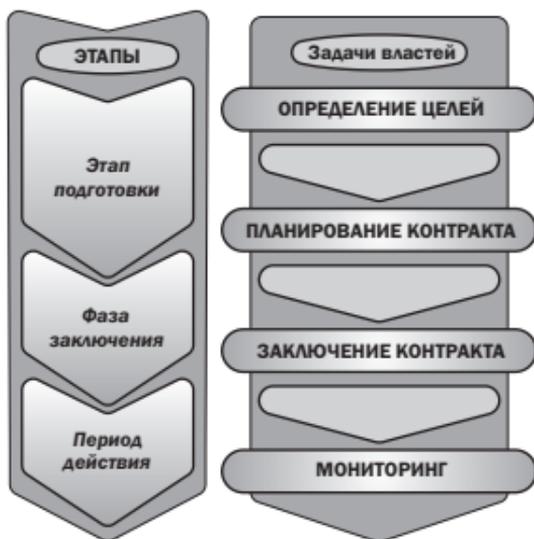


Рис. 14. Реализация транспортной политики.

Для того чтобы поставленные цели региональной транспортной политики трансформировать в конкретные действия (создание необходимых организационных структур, подготовку контрактов и др.), необходимо провести оценку местных условий и перейти от стратегического к тактическому уровню планирования и постановке конкретных задач в области транспортного обслуживания населения.

В процессе подготовки контракта необходимо не только объективно оценить риски, но и справедливо распределить их между сторонами договорных отношений. Необходимо соблюдать следующее правило: чем больше рисков несет перевозчик, тем больше свободы он должен иметь в планировании транспортной услуги (см. рис. 15).

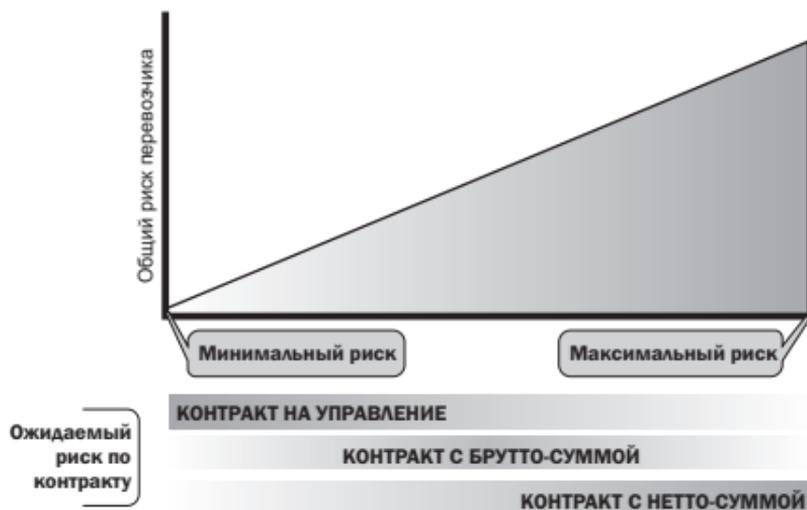


Рис. 15. Распределение рисков.

Главной целью контрактов в сфере общественного транспорта является получение лучшего набора услуг за имеющийся объем государственных субсидий. Следовательно, тендерные (контрактные) обязательства перевозчика должны быть сформулированы через параметры качества, которые достижимы и измеримы. При введении зависимых от качества субсидий должны учитываться местные условия и особенности рынка услуг с учетом реальной конкуренции и задач транспортного обслуживания.

При правильном распределении обязательств по планированию транспортных услуг между заказчиком (оператором) и перевозчиком у стороны, ответственной за планирование, должна возникнуть заинтересованность в изучении спроса на перевозки со стороны населения.

Изменения внешних факторов в период реализации контракта могут привести к необходимости изменения условий выполнения перевозок пассажиров. В связи с этим желательно, чтобы содержание контракта позволяло при помощи специально оговоренных договором процедур изменить условия контракта или прекратить его действие без использования судебных (арбитражных) процедур.

Контроль за исполнением условий контракта должен основываться на том, что передача заказчиком перевозчику субсидий, эксклюзивных прав или другой помощи должна быть компенсирована соответствующими обязательствами со стороны перевозчика.

В связи с этим важную роль играют механизмы мотивации, заложенные в условиях контракта, поскольку они позволяют совместить желание перевозчика максимизировать собственную прибыль с обеспечением оказания услуг заказчику. Правильно выбранный механизм мотивации способствует не только повышению качества услуги, но и уменьшает потребность в жестком контроле за деятельностью перевозчика.

Финансовые инструменты мотивации (премии или санкции) следует вводить только в том случае, если перевозчик в состоянии существенно повлиять на вид и качество предоставляемой им услуги. Кроме того, опытные перевозчики всегда будут искать баланс между издержками, которые несет улучшение качества, и возможным штрафом, если такое улучшение не будет выполнено. Поэтому уровень финансовых премий или санкций должен быть довольно высоким, чтобы они выполняли мотивационную функцию. Именно поэтому необходимо использовать дополнительные способы мотивации перевозчиков.

Как уже отмечалось, в европейских странах накоплен значительный опыт по **дополнительной мотивации**, направленной на покрытие рисков. Например, она может выражаться в виде выделенной денежной субсидии на условную единицу полученного перевозчиком дохода. Субсидия также может быть привязана к натуральному объему, к примеру выплачивается определенная сумма денежных средств за каждый километр пробега автобуса по маршруту. Другим вариантом дополнительной мотивации перевозчика может быть введение бонусов, ориентированных на результат и выплачиваемых перевозчику при увеличении пассажиропотока или улучшении качества услуг.

Права пассажиров (опрос их мнения по качеству транспортного обслуживания) рассматриваются как опосредованные стимулы повышения качества услуг, что позволяет органам власти сократить издержки на мониторинг, перекладывая их непосредственно на самих пассажиров. Таким образом пассажир получает право самостоятельно контролировать работу транспорта.

Наделение пассажиров дополнительными правами в оценке качества услуг имеет положительный эффект и для целей улучшения восприятия общественного транспорта.

Кроме того, перевозчикам могут выдаваться субсидии в целях стимулирования предоставления ими дополнительного по сравнению с контрактными условиями объема услуг.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что если ограничения свободы субъектов хозяйствования распространяются в равной степени на всех игроков, они не приводят к искажению механизма конкуренции.

Объективная необходимость мониторинга деятельности перевозчика заказчиком (оператором) возникает из самих условий контракта, в котором, как правило, прописываются количественные показатели, следовательно, контроль также является дополнительным инструментом мотивации перевозчика.

Заказчик может осуществлять контроль за исполнением договорных обязательств перевозчиком на основе предоставляемых им данных, однако гораздо лучше, когда заказчик (оператор) также имеет в распоряжении независимые данные. В качестве некоторых рекомендаций по системе сбора информации, учитывая опыт других стран, можно указать на следующее:

- ✓ возможности сбора данных и показателей должны быть указаны в содержании контракта;

- ✓ целевые показатели должны быть ясными и измеряемыми в независимом режиме и подаваться объективному измерению для обеих контрактных сторон.

В настоящее время повсеместное распространение получают системы спутниковой навигации, что значительно упрощает задачу контроля за деятельностью перевозчиков.

Схема распределения рисков должна быть абсолютно четко прописана в контракте, чтобы все стороны могли принять сознательное решение: подписывать контракт или нет.

Кроме того, следует учитывать, что спрос на транспортные услуги сложно прогнозировать, поэтому в контракте должен быть заложен механизм изменения их объема в случае наступления непредвиденных обстоятельств.

Необходимо всячески избегать ситуаций, когда перевозчик вынужден нести неподдающиеся оценке риски. К таким рискам можно отнести:

- стихийные бедствия и другие непредвиденные ситуации чрезвычайного характера;

- потерю доходов из-за ввода в эксплуатацию альтернативных транспортных путей (видов транспорта);

- значительный рост цен на энергоносители, повышение оплаты труда, введение социальных льгот в соответствии с требованиями законодательства.

Один из основополагающих принципов распределения рисков заключается в том, что перевозчик не должен нести риски, касающиеся тех явлений, на которые он не может оказать никакого воздействия, включая решения органов власти, связанные с градостроительством, изменением схем дорожного движения, парковочной политикой, развитием конкурирующих транспортных услуг и т.д.

Задачи и обязанности перевозчика возникают из целей транспортной политики местных органов власти. Однако корректно составленный контракт предполагает пропорциональное распределение рисков между сторонами в соответствии с возложенными на них обязанностями. Объем контрактных обязательств и связанных с ними рисков имеет особое значение с точки зрения потенциальных возможностей перевозчика при выходе на рынок.

Для выбора сферы действия контракта, соответствующей условиям транспортного обслуживания, можно воспользоваться следующими европейскими рекомендациями.

Действие контракта может распространяться на всю маршрутную сеть города (региона), на часть сети либо на один или несколько маршрутов.

Сетевые контракты могут покрывать всю маршрутную сеть административно-территориального образования, включая разные виды транспорта, а неполные сетевые контракты распространяются на часть маршрутной сети и, как правило, затрагивают только один вид транспорта.

Контракт на маршрут может заключаться в отношении одного конкретного маршрута или же группы небольших и близких друг к другу маршрутов.

Сетевой контракт более сложен в исполнении и контроле, однако:

- предоставляет перевозчику возможность оптимизировать маршрутную сеть, увеличивать ее эффективность;
- позволяет заключать контракты с нетто-суммой и иметь интегрированную систему транспортного обслуживания, обеспечиваемую одним перевозчиком;
- предполагает длительные сроки действия и тем самым создает непреодолимые барьеры для выхода на рынок малых и средних предприятий.

Контракт на маршрут делает возможным доступ на рынок небольших компаний, однако:

- ограничивает возможности оптимизации работы со стороны перевозчика;
- делает невозможным заключение контрактов с нетто-суммой, если существует зависимость от других перевозчиков;
- вынуждает органы власти (оператора) самостоятельно проводить интеграцию транспортного обслуживания.

Компромиссным решением между двумя приведенными типами контрактов является неполный сетевой контракт.

Согласно европейским рекомендациям контракты на предоставление услуг пассажирского транспорта могут заключаться на срок от одного года до тридцати и более лет. В основном срок действия контракта определяется сроками амортизации транспортных средств. Существуют, однако, и другие факторы, влияющие на срок контракта, например уровень свободы перевозчика, которому для оптимизации сети, привлечения пассажиров и повышения эффективности своей деятельности требуется довольно много времени, которое может предоставить только долговременный контракт.

В Европе большинство контрактов имеет срок действия от четырех до десяти лет. Такие контракты либо вовсе не требуют дополнительных капитальных вложений со стороны перевозчика, либо предполагают, что он закупает только транспортные средства с коротким сроком амортизации (автобусы). Контракты, которые требуют масштабных вложений в инфраструктуру (трамвай, метро, пригородные поезда), действуют как минимум пятнадцать лет, а зачастую и значительно дольше.

Например, в Кракове (Польша) муниципальный перевозчик получил контракт на восемь лет на автобусные перевозки и на четырнадцать лет – на перевозки трамваем. В португальском городе Порту контракт концессионного типа на строительство и обслуживание метрополитена был отдан компании Metro do Porto на пятьдесят лет с возможностью его продления еще на двадцать лет.

При определении срока действия контракта можно воспользоваться следующими европейскими рекомендациями:

- кратковременные контракты более гибкие и целесообразны для использования в случае неясности относительно будущего спроса на услуги транспорта;
- при наличии потребности во вложениях в инфраструктуру лучше прибегнуть к долговременному контракту;
- следует избегать слишком долгих сроков действия контракта, так как это может быть препятствием для развития конкуренции на рынке.

В странах Евросоюза нет единых требований к процедуре заключения контракта. Это вызвано тем, что в каждой из стран действует национальное законодательство, предписывающее определенные процедуры. Тем не менее некоторые рамочные наднациональные документы предъявляют определенные требования к процедурам контрактации. Фактически любой заключаемый в сфере общественного транспорта контракт подпадает под действие законодательства Евросоюза, положения которого предоставляют местным властям следующие права:

✓ проводить конкурс (тендер) на предоставление транспортных услуг;

✓ заключать контракт с собственным перевозчиком без проведения тендера;

✓ заключать контракты на сумму, не превышающую определенный минимум⁵, без проведения тендера в качестве меры поддержки малых и средних предприятий;

✓ в экстренных случаях (риск внезапного прекращения работы перевозчиков) заключать контракт без проведения конкурса на срок до двух лет;

✓ заключать контракты, относящиеся к услугам железной дороги, без проведения конкурса сроком не более чем на десять лет.

Что касается так называемой «прямой контрактации» (без проведения конкурса), то в этом случае необходимо выполнение двух базовых условий⁶:

- внутренний перевозчик должен находиться под абсолютным административным контролем заказчика (органа власти или уполномоченного учреждения). Тип контроля должен быть схож с тем, который орган власти реализует по отношению к своим собственным структурным единицам. При этом права собственности на транспортное предприятие не обязательно должны полностью принадлежать органу власти;

- деятельность внутреннего перевозчика должна распространяться исключительно на территорию, подведомственную соответствующему органу власти. Перевозчик не вправе осуществлять перевозки вне данной территории.

В случае конкурса на предоставление транспортных услуг в рамках действия законодательства Евросоюза вступают в силу базовые правила его проведения: доступность для всех перевозчиков, справедливость, прозрачность и отсутствие дискриминации.

Так, если речь идет о сложных контрактах, имеющих большие риски, рекомендуется исследовать рынок транспортных услуг с точки зрения предложения, т.е. определить, насколько существующие транспортные компании способны выполнить предлагаемый контракт. Как правило, стоит провести консультации со многими перевозчиками, даже если некоторые из них не соответствуют выдвигаемым в контракте критериям. В результате перевозчики могут сформировать консорциум, чтобы удовлетворить определенные требования.

⁵ Годовой оборот такого предприятия не должен превышать 1 млн. евро либо суммарный объем перевозок не должен быть больше 300 тыс. км. В случае, если предприятие эксплуатирует не более 23 транспортных средств, сумма возрастает до 2 млн. евро, а объем перевозок – до 600 тыс. км соответственно.

⁶ Данные критерии разработаны Европейским судом на основе судебного прецедента Teckal.

В случае прямой контрактации обзор рынка позволит определить, нет ли других подходящих перевозчиков, а также сформулировать справедливые условия контракта для внутреннего перевозчика, опираясь на практику хозяйствования в отрасли.

Законодательство некоторых стран запрещает проведение конкурсов в целях получения информации о рынке, поэтому процедура сбора информации не должна проводиться в форме конкурса.

Согласно европейским рекомендациям при выборе конкурсной процедуры контрактации органы власти должны заботиться о развитии конкуренции на рынке транспортных услуг в долгосрочном периоде. Для этого нужно быть очень осторожным с делегированием полномочий по планированию услуги транспортным предприятиям-монополистам, что часто имеет место при контрактах с нетто-суммой. Перевозчик получает возможность самостоятельно планировать услугу, что впоследствии может создать барьеры для выхода на рынок новых субъектов. Использование контрактов с брутто-суммой может быть одним из решений этой проблемы.

Если органы власти желают снизить барьер для выхода на рынок малых и средних предприятий, можно использовать следующие рекомендации:

- ✓ использовать контракты с брутто-суммой вместе с конструктивным планированием;
- ✓ заключать контракты по обслуживанию отдельных маршрутов или их пакетов (так называемых лотов);
- ✓ не заключать контракты на все маршруты одновременно, а начинать с контрактации небольших «пилотных» пакетов маршрутов;
- ✓ упрощать процедуры контрактации;
- ✓ сокращать уровень риска для перевозчика;
- ✓ сохранять в коммунальной собственности только стратегические активы, контроль над которыми является ключевым для доступа на рынок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие общественного транспорта во многом зависит от гармоничного сочетания общих принципов государственной транспортной политики и учета региональных особенностей городов и населенных пунктов, а также системы взглядов общества и властных структур на проблему мобильности в целом.

При построении транспортных систем необходимо учитывать культурно-исторические и социальные особенности города (населенного пункта), деловую активность населения и его потребности в передвижениях в другие города и регионы.

В основе всех транспортных проектов при этом должны лежать принципы устойчивого развития, в соответствии с которыми решение задач удовлетворения потребностей в перевозках не может вступать в противоречие с охраной окружающей среды и здоровья людей.

Развитие общественного транспорта невозможно без согласования градостроительной и транспортной политики, направленной на разумное ограничение использования личных автомобилей для городских поездок. Однако развитие общественного транспорта и существенное повышение качества его услуг должны опережать введение подобных ограничений. В основу функционального обновления существующих транспортных систем должен быть положен принцип: «удобно для пассажира».

Комплексное рассмотрение вопросов развития общественного транспорта позволяет сосредоточить государственные ресурсы на главных направлениях и не только эффективно решать текущие проблемы, но также и обеспечивать более высокий уровень безопасности перевозок пассажиров.

Зарубежный опыт свидетельствует о большом потенциале государственно-частного партнерства и эффективном использовании финансовых средств коммерческих и банковских структур в развитии городских транспортных систем при условии предоставления им соответствующих стимулов.

Интегрированная транспортная политика предполагает как координацию работы различных видов общественного транспорта, так и единую стоимость билетной продукции для всех перевозчиков (исходя из опыта других стран она может быть гибкой – по сезонам, дням недели или времени суток), согласованные графики движения транспортных средств и удобную для пассажиров систему пересадок.

В нашей стране назрела объективная необходимость разработки новой государственной стратегии в области общественного транспорта, усовершенствования законодательного обеспечения его приоритетов, в том числе в области дорожного движения.