

Общественный транспорт Беларуси: состояние и пути развития

Киев 2012

- Каждое государство, заботясь о благосостоянии своих граждан, должно осознавать и ответственность перед потомками за сохранение среды обитания, другими словами стремиться стать «нацией устойчивого развития». Одним из путей приближения к этой цели и является приоритетное развитие общественного транспорта.
- Данная работа посвящена многим аспектам общественного транспорта, прежде всего определению его качественно новой роли в устойчивом развитии городов и населенных пунктов республики. Здесь отражены основные направления совершенствования механизмов государственного регулирования и управления в области общественного транспорта.
- Основываясь на обобщённом зарубежном опыте формирования государственной транспортной политики, системными подходами разных европейских стран к контрактации услуг общественного транспорта, а также исходя из белорусского опыта, предложена модель реформирования системы автомобильного пассажирского транспорта, базирующаяся на общеевропейских тенденциях.
- Реализация модели реформирования возможна при проведении институциональных преобразований в соответствии с национальным законодательством. Это повысит качество работы государственных предприятий автомобильного транспорта и их инвестиционную привлекательность.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	2
Введение	2
Глава 1. Общественный транспорт как необходимое условие устойчивого развития стран	5
Глава 2. Государственное регулирование и управление общественным транспортом.....	18
Глава 3. Экономические и организационно-правовые предпосылки реформирования автомобильного пассажирского транспорта в Беларуси	35
Глава 4. Концепция реформирования автомобильного пассажирского транспорта в Беларуси.....	40
Глава 5. Договорные отношения в системе общественного транспорта: возможности использования европейского опыта контрактации	50
Заключение	63

Предисловие

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 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 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 по-новому 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. Благодаря его устойчивой работе люди посещают магазины и рынки, стадионы и театры, соответственно растут их потребительские расходы, размер которых в несколько раз превышает сопутствующие транспортные затраты.

Общественный транспорт 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.

Около 68 процентов территории Республики Беларусь это сельская местность, в которой ма-

лые города с численностью населения не более 20 тысяч человек являются опорными центрами расселений. Возможность активизации развития малых городов во многом определяется транспортно-коммуникативной доступностью административных, медицинских, учебных и культурных учреждений, центров торговли и услуг.

Рационально организованная и качественная работа общественного транспорта позволяет:

- обеспечивать устойчивое развитие страны и отдельных городов и регионов;
- 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.

Граждане входящих в Евросоюз стран значительно выиграли от создания единого рынка транспортных услуг, поскольку получили полную свободу передвижений по всей территории образования. Сегодня европейцы тратят на транспорт около 13,5 процентов семейного

бюджета, что свидетельствует об устойчивой мобильности и росте благосостояния.

Однако многие практичные европейцы про считали, что для семейного бюджета 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 Штэфан Мойзер, средства будут выделяться из городской казны, а не из кармана пассажира. Он также добавил, что в Германии весьма популярен сайт, где люди могут скооперироваться 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 Голландии многие домовладения практикуют совместное использование личных автомобилей, так называемый car-pooling. По предварительным оценкам, если удастся использовать только 15 процентов из пяти миллионов простаивающих без пассажиров в течение дня личных автомобилей, то можно будет полностью решить проблемы дорожных пробок.

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 становится 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 2004г. «На пути к целевой стратегии развития городской среды обитания», а именно:

- полномочия по установлению правовых основ регионального 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;
- законодательно закреплена необходимость координации планов 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 накопленный опыт и новые транспортные и информационные технологии.

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 Green Paper Европейской Комиссии «На пути к новой культуре городской мобильности»,

принятой в 2007 году, отмечается, что понятие городская мобильность должно быть переосмыслено в связи 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.

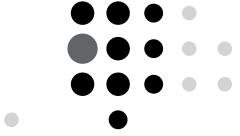
Эта книга впервые на межгосударственном уровне закрепила важнейший постулат о том, что обеспечение устойчивого развития в сфере общественного транспорта – это обязанность местных властей.

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, его государственная поддержка неизбежна. Как свидетельствует опыт развитых стран, государство всегда будет основным гарантом финансирования общественного транспорта и обеспечивающей его инфраструктуры.

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

В этой книге использованы результаты исследований, полученные ее авторами за последние несколько лет. 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 немецкого опыта организации перевозок пассажиров, изученные благодаря сотрудничеству Республиканского общественного объединения «Белорусский союз транспортников» с земельной транспортной ассоциацией «Союз транспортников Берлин – Бранденбург» (VBB) и Фондом имени Фридриха Эберта.

Глава 1. Общественный транспорт как необходимое условие устойчивого развития страны

Концептуальные основы перехода к устойчивому развитию

Согласно Конституции Республики Беларусь государству (органам государственного управления и местным властям) определенные полномочия делегируются с тем, чтобы их деятельность была направлена на создание максимально комфортных условий для жизни общества.

Для достижения такой сложнейшей по своей сути задачи необходима оптимизация функционирования основных подсистем жизнедеятельности человека таким системным образом, чтобы обеспечить базовые потребности всем категориям населения, а также сохранить ресурсы и окружающую среду для будущих поколений.

Становится очевидным, что социально-экономическая система, ускоренными темпами исчерпывающая источники ресурсов и создающая предпосылки к уничтожению природной среды, сама обречена на деградацию, поскольку уничтожает собственную кормящую основу.

Дисбаланс между человеком и природой создавался тысячелетиями, однако глобализация экономики значительно ускорила этот процесс, привела его до той стадии, когда из-за перегруженности биосферы и дефицитности ресурсов стали явными многие негативные процессы, происходящие в экономике и социальной жизни. Так, неуклонно нарастают поляризация развития, как между странами, так и внутри отдельного общества, более того несметные блага избранных растут за счет потомков.

Соответственно, у человечества есть только два, по своей сути полярных, варианта развития: оно может быть либо устойчивым и перспективным для будущих поколений, либо неустойчивым и поэтому ведущим всех нас к неизбежной гибели.

Неустойчивость общественного развития может рассматриваться с трех позиций:

- экономической, когда рост прогнозных показателей в экономике достигается за счет использования невозобновляемых ресурсов или чрезмерной эксплуатации возобновляемых ресурсов, что препятствует их восстановлению;
- социальной, когда происходят чрезмерная поляризация социальных групп по уровню доходов, перекос в сторону избыточного материального потребления отдельными слоями общества и их социальный эгоизм, а также различного рода социальные болезни, которые делают невозможным рациональное общественное поведение;
- экологической, когда неустойчивость связана с деградацией экосистем, неспособностью или уменьшением возможности биосферы перерабатывать и депонировать поток отходов.

Устойчивость – это такое состояние общества, при котором обеспечивается правильный баланс между социальными, экономическими и экологическими задачами, решаемыми на любом этапе своего развития.

При устойчивом развитии эксплуатация природных ресурсов, направления вложения инвестиций, целевая ориентация научно-технического прогресса, и институциональные изменения в общественном устройстве согласованы друг с другом и укрепляют потенциал человека, необходимый для личностного развития, удовлетворения его потребностей и устремлений. Во многом, речь идет об обеспечении высокого качества жизни людей в неопределенно долгой перспективе.

Таким образом, главными признаками устойчивости социально-экономической системы являются ее сбалансированность с природой, сохранение качества жизни людей, а также постепенная ликвидация социального расслоения.

Настал тот час, когда растущее демографически и экономически человечество уже не может

существовать на проценты с природного капитала, наличие которого до последнего времени представлялось таким огромным, что о будущем можно было просто не задумываться.

Первопричиной большинства кризисов современности является дисбаланс между тем, что человечество постоянно эксплуатирует для удовлетворения своих потребностей и тем, что может предоставить ему окружающая среда. Это ключевое противоречие между уровнем развития производительных сил и производственных отношений, с одной стороны, и природно-ресурсным потенциалом, с другой, количественно может быть оценено с помощью показателей биологической емкости территории и экологического следа.

Последствия от экономической деятельности и потребительского образа жизни населения количественно можно выразить в условных (глобальных) гектарах природной территории, которая необходима для нейтрализации антропогенного воздействия на природную среду до полного восстановления ее качественных характеристик до того уровня, при котором она сможет в полном объеме выполнять свои экологические функции.

В свою очередь, требуемое для компенсации давления социально-экономической подсистемы количество гектаров малоизмененной природы, характеризует экологический след данной социально-экономической подсистемы.

Биоемкость – это территория, фактически занятая природными экосистемами (биогеоценозами), размер которой также может быть измерен в условных гектарах природы с использованием поправочных коэффициентов, учитывающих различия в биологической продукции.

При всей приблизительности подобных оценок, авторитетные эксперты Всемирного фонда дикой природы в сотрудничестве с Глобальной сетью экологического следа пришли к выводу, что уже к середине девяностых годов двадцатого века количество гектаров малоизменен-

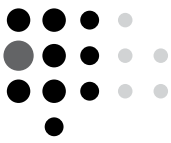


Таблица 1: Показатели населения, экологического следа и биоёмкости (по состоянию на 2007 г.)

	Население, млн.	Экологический след (ЭС), усл. га/чел.				Биоёмкость	Экспорт ЭС
		Производства	Импорта	Экспорта	Потребления		
Мировое сообщество	6670,8	2,70			2,70	1,78	
Европа	730,9	4,31	2,97	2,60	4,68	2,89	-0.37
Беларусь	9,72	3,38	1,26	1,30	3,80	3,29	0.03

ной природы, необходимой для нейтрализации антропогенного воздействия, превысило ресурс, реально имеющийся на нашей планете.

По достижении устойчивого развития экологический след, как минимум, равняется биоёмкости, но для этого индекс развития человеческого потенциала должен соответствовать показателю не менее 0,8. Следует отметить, что достижение таких параметров непросто: общечеловеческая задача, особенно с учетом кризисных явлений последних лет в экономике многих стран.

По состоянию на 2007 год (последние объективные данные) последствия давления человеческой активности уже в полтора раза превышают способность планеты к их нейтрализации, причем для европейских стран этот показатель еще больше: биоёмкость превышена уже в 1,6 раза. На этом фоне Беларусь выглядит более благополучно, поскольку наша природа перегружена социумом в 1,15 раза.

Однако расчеты, проведенные по данным 2008 года, свидетельствуют о негативных тенденциях, поскольку экологический след Беларуси увеличился до 3,9, а биоёмкость, наоборот, снизилась до 3,4 условных гектара на одного человека. Общий дефицит природы, необходимой для компенсации антропогенного давления, определяется просто: путем умножения экологического дефицита на количество жителей.

Переход к устойчивому развитию в целом по стра-

не невозможен без разработки и реализации территориальных (локальных) и отраслевых стратегий, в которых конкретные мероприятия должны быть направлены на повышение уровня биоёмкости и снижение экологического следа и затрагивать оба блока системы «человек-природа».

Мероприятия, касающиеся природного блока, направлены на увеличение площади зеленых насаждений и биологической продуктивности экосистем.

В социально-экономический блок включаются меры по:

- оптимизации численности населения городов на уровне, не угрожающем окружающей среде;
- поэтапному снижению валового потока ресурсов, используемых человечеством для удовлетворения своих потребностей, при этом должно обеспечиваться неуклонное повышение качества жизни;
- повышению эффективности переработки ресурсов в ходе производства товаров и услуг и многое другое, относящееся ко всем сферам деловой и потребительской активности людей.

Достижение такой масштабной цели, как устойчивое развитие, предполагает проведение реформ и переосмысление ориентиров для всех сфер человеческой деятельности. Получить максимальный эффект от регулирующих воздействий возможно, если выявить общие корни

всех имеющихся проблем и стремиться системно изменить ситуацию.

К сожалению, в наибольшей степени переходу на модель устойчивого развития мешают:

- автономно ориентированная экономическая мотивация субъектов хозяйствования, их ориентация на краткосрочные цели;
- отсутствие у большинства политиков и управленцев системных знаний в этой области, а у населения навыков эффективной коммуникации, связанной с неверием человека в возможности личного участия в выработке важных решений;
- ущербность многих секторальных политик, когда их содержание направлено на лоббирование исключительно своих отраслевых интересов (например, аграрного, транспортного или энергетического сектора);
- политическая инерция, когда у людей, принимающих решения не хватает воли изменить привычную, но неэффективную практику.

И поскольку при подготовке отраслевых, региональных или национальных стратегий, так или иначе связанных с устойчивым развитием, происходит недооценка каждой из перечисленных угроз, то и разрабатываемые стратегии (программы) зачастую превращаются в очередной бюрократический документ, неведомый и поэтому чуждый основной массе людей. Огромную роль играет способность политиков и управленцев правильно оценивать ситуацию, применять системный подход и достигать стратегическую цель путем разработки и реализации поэтапных планов перехода к устойчивому развитию.

При подготовке любого стратегического документа его разработчикам необходимо создать такую логическую последовательность мероприятий, которая шаг за шагом будет осуществлять переход к устойчивому развитию. Фактически, каждая стратегия в области устойчивого развития описывает сценарий совершенствования социальной, экологической и экономи-

ческой системы, рассматриваемой как единое целое, и содержать набор локальных целей, которые необходимо достичь.

Кроме того, должны быть:

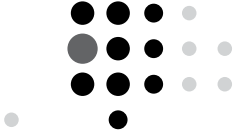
- выяснены причины и особенности процесса созревания типичных для страны и специфических для конкретного региона (отрасли) проблем;
- рассмотрены положительные аспекты качественно нового состояния (устойчивого развития), а также определены неизбежные издержки, связанные с его достижением;
- отражены необходимые изменения в институциональной среде, а также поведении чиновников, бизнесменов и простых людей.

В идеале такой документ поможет каждому человеку сделать вывод о необходимости корректировки и своего собственного поведения или возможном личном вкладе в решение глобальных проблем.

Любая локальная стратегия должна содержать: изложение целей устойчивого развития региона или отрасли, путей их достижения, методов организации преобразований в проблемных областях, а также обоснование объемов необходимых для этого ресурсов.

К сожалению, в большинстве исследований, которые были проведены для стратегической оценки устойчивости развития отдельных белорусских регионов, использовался только SWOT-анализ. Его методологию принято использовать для оценки влияния отдельных факторов, которые в процессе анализа делятся на четыре категории: strengths (сильные стороны), weaknesses (слабые стороны), opportunities (возможности) и threats (угрозы).

Для стратегического планирования устойчивого развития сложных систем (страна, регион или отрасль) SWOT-анализ в традиционной форме нельзя считать эффективным и следует использовать модернизированный его вариант, с помощью которого анализируются два блока проблем.



Первый из них касается управления потоками, а второй блок относится к общесистемным вопросам, связанным с институциональными механизмами, способствующими переходу к устойчивому развитию, а также включает в себя работу с экспертным (отраслевым) и местным сообществом, в том числе отдельными социальными группами.

Сама идеология устойчивого развития делает акцент на связях экологии, экономики и социальной сферы, на их синергизме или объединенном влиянии и поэтому ориентирует на поиск решений, позволяющих достигать нескольких целей одновременно. В этой связи, задачи для ресурсного блока выбираются исходя из принципа системного подхода к региональному (отраслевому) развитию.

Такой подход должен быть выбран и при анализе транспортных проблем. С одной стороны транспортная сфера важная составная часть экономики, без которой движение товаров и услуг не возможны в принципе, а с другой, она представляет собой социальное явление, связанное с реализацией конституционного права человека на свободное перемещение.

В тоже время транспорт усугубляет целый клубок социальных проблем, связанных с ростом количества пострадавших и погибших в дорожных авариях, а также социальным расслоением общества по возможностям обеспечения собственной мобильности (личный самолет, яхта, дорогой автомобиль или просто велосипед).

Воздействие транспорта на состояние природной среды также позволяет считать его мощным экологическим фактором.

Именно с помощью модернизированного SWOT – анализа можно эффективно решать проблемы устойчивого развития транспорта, определять точки роста при движении к образу желаемого будущего: транспорт должен быть позитивен одновременно экономически, социально и экологически.

Такой же подход требуется при анализе сельского или лесного хозяйства, промышленного производства или энергообеспечения, да и вообще всех инфраструктурных сфер, от которых зависит развитие страны и ее регионов. Все такие междисциплинарные сферы имеют много общего, в частности в поисках решения проблемы управления отходами производства и потребления.

В блоке, затрагивающем создание благоприятной институциональной среды и развитие на местном уровне, анализируются образование, организация информирования населения, его предпринимательская и социальная активность, конфессиональная деятельность и международное сотрудничество в интересах устойчивого развития.

Таким образом, при переходе к устойчивому развитию сложившаяся в природе и обществе ситуация регулируется комплексно, через трансформацию всех сфер, затрагивающих экономику, экологию и социальную жизнь, а также через развитие гражданского общества. Без системности в управленческих решениях улучшение качества жизни в новом тысячелетии не достичь.

При анализе любой сферы необходимо применять системный подход, рассматривая ее влияние, как на жизнь общества, так и на состояние природной среды. В противном случае специалисту из определенной сферы, чьи функциональные обязанности зачастую ориентированы на затыкание сиюминутных дыр, может казаться самоцелью, ключевым звеном в решении проблемы поиска человеческого счастья.

Интересным примером современного подхода можно назвать «План устойчивого энергетического развития города Полоцка», который реализуется на основе проекта Евросоюза SURE как инструмента добрососедства и партнерства на пути к Пакту мэров.

Полоцк первым из белорусских городов присоединился к этой глобальной европейской инициативе, участники которой берут на себя обяза-

тельства добиться к 2020 году как минимум 20 процентного сокращения выбросов углекислого газа, увеличить долю использования альтернативных источников энергии на 20 процентов и повысить энергоэффективность на 20 процентов, и тем самым значительно улучшить состояние окружающей среды.

В рамках этого проекта на центральных улицах города уже установлены светодиодные светильники, которые не только экономят энергетические ресурсы, но и не содержат вредных для человека ртутьсодержащих веществ.

Большой проблемой для города является то, что движение общественного транспорта затруднено наличием шести железнодорожных переездов.

До 2013 года в Полоцке планируется разработать «План устойчивой мобильности», предусматривающий не только оптимизацию работы общественного и местного грузового транспорта, но и выведение транзитных потоков за пределы городской территории. В городских планах не только пустить скоростной трамвай до Новополоцка, но и создать систему велосипедных дорожек, выделить зоны без движения транспорта и места для его парковки, а также и обеспечить обустройство современных транспортных развязок.

Во многих европейских городах все большую популярность приобретает велосипедный транспорт, особенно это характерно для таких скандинавских городов, как например, Копенгаген, в котором практически половина населения активно использует велосипеды, организован их бесплатный прокат.

У жителей нашей республики, по экспертным оценкам, насчитывается около 500 000 велосипедов, однако в качестве транспортного средства используется менее одного процента.

Активизировалось в последние годы велосипедное движение в Украине, где в течение ряда лет в последние выходные дни мая проводится «Всеукраинский велодень», а в сентябре Европейская неделя мобильности.

Определенный киевский колорит есть и у проводимых традиционно велопарадов девушек в повседневной одежде. Поэтапный план развития велодвижения разработан во Львове, Луцке и других городах, реализуется ряд пилотных проектов по развитию региональной сети велосипедных дорожек и маршрутов, например между отдельными городами в Крыму.

Мощным импульсом для развития городских транспортных систем стало проведение в Украине Евро-2012 по футболу. Для городов, где проводились матчи, с помощью немецких экспертов были разработаны Концепции устойчивой мобильности. Так, во Львове для упорядочения транспортного обеспечения населения и гостей чемпионата была не только оптимизирована маршрутная сеть (переход к радиально-кольцевой системе), началось поэтапное оснащение оживленных перекрестков камерами видеонаблюдения, интенсивно идут работы по созданию современного единого центра управления дорожным движением, а также внедрению единого электронного билета.

Что касается европейского опыта, то, например, в Гетеборге (Нидерланды) не только разработан План мобильности, но есть Центр мобильности, используемый в качестве площадки для постоянного решения транспортных проблем с участием общественности. Специально созданные фонды обеспечения мобильности аккумулируют средства, предназначенные для обеспечения функционирования общественного транспорта и развития региональной транспортной инфраструктуры. Это позволяет местным властям самостоятельно принимать решения о распределении имеющихся средств, развивать велоинфраструктуру, системы «park and drive», а также создавать благоприятные условия для местных грузоперевозок, от которых зависит жизнедеятельность любого города или региона.

Необходимость перехода к устойчивой мобильности

Наше общество уже не мыслит себя без автомобиля, самолета или поезда, обеспечивающих быстрое и комфортное перемещение. Сторон-

ники устойчивого развития не призывают к отказу от транспортных средств, но их использование должно быть наполнено разумным подходом.

Поскольку транспорт обеспечивает доставку ресурсов, готовых продуктов, товаров и услуг, а также отходов производства, перемещает людей к местам работы или удовлетворения своих потребностей, то фактически транспорт выполняет одну из важнейших функций жизнеобеспечения, как для отдельного человека, так и для всего общества в целом. Во многих случаях доступность транспортных услуг позволяет более эффективно планировать экономическую деятельность и личную жизнь.

Постоянное совершенствование систем транспортировки, рост скорости и безопасности перемещения людей и товаров, свидетельствуют о прогрессе человечества. Ведь именно благодаря уверенности в безотказной работе транспорта, стало возможно международное разделение труда, существование транснациональных корпораций, концентрация людей в городах и агломерациях.

С другой стороны, глобализация экономики предопределяет постоянную модернизацию транспортных средств и коммуникаций, транспортных технологий и способов информационного обеспечения. Таким образом, транспортная деятельность и экономический рост совместно во многом предопределяют устойчивое развитие.

Мобильность, измеряемая количеством километров, преодолеваемых одним человеком за один день, только за последние пятьдесят лет выросла в Беларуси в десятки раз. Более того, мобильность стала одним из символов свободы и качества жизни, важной потребностью людей, а ее рост сопровождается следующими эффектами:

- доступностью перемещения не только на работу, но и на отдых;
- увеличением дистанции одной поездки и общего количества поездок, в том числе совершаемых в личном автомобиле;

- развитием бизнеса, связанного с перевозками.

Однако развитие транспортной сферы сопровождается не только положительными внешними воздействиями и ее негативные влияния связаны с необходимостью больших затрат финансовых и материальных ресурсов, воздействием на окружающую среду и здоровье человека, а также с рядом социальных последствий.

Создание новой и совершенствование имеющейся транспортной инфраструктуры предполагает наличие больших материальных и финансовых затрат, использование больших земельных пространств. В результате строительства дорог сельскохозяйственные угодья ускоренно выбывают из оборота, что также можно считать фактором, негативно влияющим на возможность перехода к устойчивому развитию.

В транспортных системах, ориентированных на увеличение скоростей перемещения, используется большое количество топлива, расходных материалов и запасных частей, многие из которых являются дорогостоящими. Соответственно, и эта сфера может столкнуться с дефицитом материалов, когда потребуются их срочная замена или организация вторичной переработки.

Одна из самых главных угроз, вызываемых растущей мобильностью связана с использованием ископаемой энергии. Согласно официальным данным British Petroleum Energy Outlook, в 2011 году резервы нефти составили 1652,6 млрд. баррелей, а ее потребление в том же кризисном году составило 32,13 млрд. баррелей. Несложный расчет показывает, если такой уровень потребления сохранится, то разведанные запасы будут исчерпаны уже через пятьдесят лет. Похоже, что оживление мировой экономики неизбежно сократит этот срок.

С растущей мобильностью связано большое количество выбросов в атмосферный воздух. Это характерно и для Беларуси, имеющей выгодное транзитное положение, развитую дорожную сеть и огромное количество старых автомобилей.

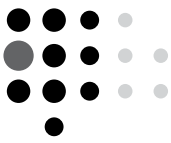


Таблица 2: Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от передвижных источников (тысяч тонн)

	2000	2005	2008	2009	2010
Загрязняющих веществ – всего	952,8	1 013,9	1 200,6	1 137,2	942,2
Оксид углерода	634,0	698,7	815,2	777,8	619,1
Углеводороды	171,3	190,0	229,2	214,4	190,8
Диоксид азота	84,6	94,2	116,4	109,7	99,9
Диоксид серы	36,4	1,3	1,6	1,3	2,6
Сажа	26,5	29,7	38,2	34,0	29,8
Бенз(а)пирен, тонн	0,7	0,8	1,0	0,9	0,8

Если ранжировать основные источники загрязнения атмосферного воздуха в Беларуси, то транспорт окажется наиболее опасным фактором влияния, что связано со значительными выбросами оксида углерода. Концентрация загрязняющих веществ (поллютантов) особенно высока в крупных городах и вблизи основных трасс. Сажа, хотя и не токсична, но является коканцерогеном, поскольку собирает в себя вещества, инициирующие развитие онкологических заболеваний.

Совокупность последствий потепления климата, связанного с выбросами парниковых газов признается сегодня одной из главных проблем человечества. Выпадение осадков из загрязненной транспортом атмосферы влияет на загрязнение водной среды, в частности, на ее подкисление.

Транспорт оказывает влияние и на экологические системы. Так, зачастую новая магистраль фрагментирует местообитание того или иного вида животных, ухудшая его выживание, или пересекает пути миграции животных (например, лягушек), которые массово гибнут на дороге.

Эволюционно человек приспособлен к тому, чтобы слышать только звуки, типичные для природных экосистем, поскольку они благотворно влияют на состояние здоровья, вызывают раздражение и нарушение сна. Транспортный шум свыше 55 децибел вообще способен вызывать раздражение психики и нарушение сна.

Соответственно, при переходе к устойчивой мобильности необходимо предусмотреть стратегические меры по снижению уровня шумового загрязнения, а при разработке соответствующих стратегий необходимо исследовать уровень шума, определить количество людей, испытывающих его негативное воздействие и разработать пути полного разрешения проблемы.

Многие современные проблемы, ассоциирующиеся с транспортной сферой, связаны именно с ростом количества личных автомобилей. Статистика показывает, что их уже больше, чем число белорусских семей.

Личный автомобиль, как и другие скоростные средства передвижения увеличивают свободу передвижения: становится возможным в течение одного дня работать в различных местах, находить более высокооплачиваемую работу в отдалении от места жительства, использовать возможности экономить, делая покупки в дисконтных торговых центрах, чаще бывать на природе. Не надо сбрасывать со счетов и значение автомобиля, как символа положения в обществе, своеобразного социального статуса.

Среди возможных негативных последствий продолжения роста мобильности населения за счет использования личных автомобилей можно отметить потерю производительного времени при стоянии в пробках, высокую вероятность дорожно-транспортных происшествий, а

также угрозу здоровью людей из-за ухудшения качества воздуха.

Рост автомобилизации населения в той или иной местности может служить косвенным отражением качества работы общественного транспорта. В том случае, когда он обеспечивает высокие скорости передвижения, небольшие интервалы ожидания на остановках, удобство и безопасность в ходе поездки, люди отказываются от использования личного автомобиля.

Существующая система мобильности в стратегической перспективе подлежит радикальному изменению, поскольку столкнется с рядом ограничений. Разработка стратегии устойчивого развития для любого региона должна предусматривать формирование такой транспортной системы, которая будет, не только доступна для потребителей, обеспечит им высокое качество и безопасность услуг, но и в меньшей степени нанесет вред окружающей среде.

Эффективно работающая транспортная система придает мощный импульс социально-экономическому развитию страны и любого отдельного района. Заявленной цели, несомненно, будут способствовать также обоснованное пешеходное и велосипедное передвижения, меры по экономии традиционных видов топлива и переход к двигателям, работающим на дружелюбных природе видах энергии. Кроме этого, «зеленая» транспортная система будет рационально использовать землю, а также поощрять здоровый образ жизни.

Роль общественного транспорта в системе мер по переходу к устойчивой мобильности

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 пользова-

тели 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, т.е. им выполняются перевозки в регулярном сообщении и автомобилями-такси. 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 миллиона человек, для нее характерен высокий уровень урбанизации, поскольку согласно результатам последней переписи населения 6 миллионов человек являются городскими жителями. По официальной статистике около 80 процентов 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 тысячи поездок в год. Следует отметить, что свыше 60 процентов всех поездок совершается в целях участия в общественном производстве, хотя доля экономически активного населения составляет менее половины от общего числа жителей страны.

Отдельным социальным группам населения (пожилым людям, школьникам, людям с ограниченными физическими возможностями) реали-

защиту 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 миллиона 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.

Планировочная структура магистрально-уличной сети практически во всех белорусских городах сложилась под влиянием внешних автомобильных дорог. Их радиальная направленность и определила планировку и застройку городов, при которой осуществляется транспортный транзит через центр города.

Для большинства городов нашей страны характерно наличие на их территории рек и железнодорожных узлов, которые затрудняют сообщения между отдельными районами и требуют строительства таких дорогостоящих сооружений, как мосты и путепроводы.

В целом по республике транспортная загрузка улиц подходит к пределу своей пропускной способности и составляет в среднем от 0,6 до 1,5 (при нормативе 0,8), что также создает препятствия для организации дорожного движения.

Сеть городского пассажирского транспорта должна проектироваться с учетом развития пригородного и внешнего транспорта, а транспортная инфраструктура городов может быть усовершенствована за счет проведения следующих мероприятий:

- поэтапная трансформация радиальной структуры транспортных сетей в радиально-кольцевую;
 - наращивание сетей городского электрического транспорта, прежде всего скоростного рельсового;
 - сокращение транзитного движения транспорта за счет организации автодорожных обходов городов на связях входящих в них республиканских дорог;
 - создание дублеров основных «вылетных» магистральных улиц и дорог в черте города и подходах к нему;
 - расширение транспортных путей, в том числе строительство дублеров перегруженных улиц, мостов и путепроводов через магистральные железнодорожные пути;
 - диаметральное или сквозное движение пригородных поездов для внутригородских перевозок пассажиров.
- В отличие от сугубо производственных показателей (объем перевозок, средняя дальность поездки, коэффициент выпуска транспортных средств на линию, себестоимость перевозок и т.п.), характеризующих работу транспортного предприятия, социальные характеристики общественного транспорта любого города или населенного пункта складываются из следующих параметров:
- транспортная подвижность населения;
 - отношение уровня развития общественного транспорта к состоянию автомобилизации населения;
 - уровень доступности общественного транспорта и т.д.

Общая доступность общественного транспорта представляет собой интегральный показатель, отражающий качество транспортной среды в регионе, что отражается в форме средних потерь времени, потраченного на поездку.

Транспортное обслуживание городской территории должно обеспечивать нормативные затраты времени на передвижение от мест проживания до мест работы для 90 процентов трудящихся в пределах от 20 до 45 минут (в зависимости от размеров города и численности его населения), а также соблюдение дальности пешеходных подходов к остановочным пунктам общественного транспорта.

При этом транспортная сеть может считаться надежной, если она позволяет осуществить поездку из любого пункта отправления в любой пункт назначения за нормативное время, включая время подхода к остановочному пункту, время ожидания и пересадки.

Норма доступности определяется относительно функциональных особенностей каждого остановочного пункта, а уровень транспортной доступности измеряется в процентах, как отношение фактических средних потерь времени на поездку к нормативному времени. Таким образом, уровень транспортной доступности населения показывает, какая его часть живет вне зоны нормативной доступности.

Удобство общественного транспорта, его комфортность относятся к качественным характеристикам, которые зависят от значения следующих показателей:

- плотность маршрутной сети;
- маршрутный коэффициент, определяемый как отношение протяженности маршрутной сети к протяженности дорог и улиц;
- количество транспортных средств, используемых для выполнения перевозок пассажиров в регулярном сообщении, на 1 000 жителей;
- регулярность движения транспортных средств на маршрутах общественного транспорта;

- средние затраты времени пассажира на передвижение;
- коэффициент пересадочности.

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.

Таблица 3: Списочная численность работников организаций транспорта (в среднем за год, тысяч человек)

	2010	2011
Всего по транспорту, в том числе по видам перевозок:	256,9	256,0
автобусами	29,4	28,3
трамваями	2,1	2,0
троллейбусами	8,7	8,4
метрополитеном	3,7	3,5

Поскольку к общественному транспорту относятся, кроме указанных в таблице, относятся еще таксомоторные и экспрессные перевозки (маршрутные такси), то ориентировочно здесь работает более 60 000 человек. С учетом численности работников инфраструктуры, обслуживающей общественный транспорт, разных профильных организаций и органов управления, с данной сфере занято более 200 000 населения страны.

Как видно из таблицы, произошло уменьшение количества персонала, занятого на всех видах общественного транспорта. Более того, количество водителей на 15 процентов ниже нормативного, проблема кадровой укомплектованности особенно остра по водителям автобусов. Здесь текучесть водительских кадров во многом связана со сложными условиями

труда и недостаточным уровнем заработной платы.

Так, зарплата у водителей автобусов составляет 89 процентов от среднего уровня по транспорту в целом. Почти вдвое она выше в авиации, в 1,4 раза на железной дороге и в 1,2 раза в сфере вспомогательной и дополнительной транспортной деятельности.

В сфере общественного транспорта производится почти 14 процентов от общего объема платных услуг, при этом сама доля платных услуг во внутреннем валовом продукте страны, к сожалению, составляет немногим более 10 процентов. 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 процентов.

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. Следова-

тельно, 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 нескольких сотен тысяч 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 является автомобильный транспорт. Только за последние десять лет уровень автомобилизации населения в нашей стране вырос в несколько раз и составляет 320 автомобилей в расчете на 1 000 населения. Сегодня парк личных автомобилей приближается к трем миллионам, но, к сожалению, новым является только

каждый десятый автомобиль, 20 процентов из общего количества вообще не эксплуатируется из-за технической неисправности.

В Германии нашли методы решения проблемы, как уменьшить в мегаполисе автомобилизацию и улучшить экологию. Как рассказал руководитель отдела центра транспорта ближнего сообщения VBB Томас Диль, при въезде в город расположено множество парковок с расположенными по соседству остановками общественного транспорта. Транспортное сообщение настолько быстрое и удобное, что автовладельцу удобнее пересесть 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 ставится зеленая отметка. 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. Ежегодно в мире от дорожно-транспортных происшествий погибает более миллиона человек и еще 50 миллионов получают ранения и травмы. 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.

Только за последние пять лет у нас произошло 472 000 аварий, в которых погибли около 7 000 человек и получили ранения 36 000 человек. При этом аварийные потери составили 1,7 млрд. долларов.

Одной из основных причин такого положения является недостаточно скоординированная и эффективная политика в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. 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. Так, одну часть управленческих функций в области организации дорожного движения выполняет Министерство транспорта и коммуникаций, другую – Министерство внутренних дел, а на местном уровне отделы государственной автомобильной инспекции вообще имеют двойное подчинение, что также снижает эффективность их работы.

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 необходимы новая и целостная концепция устойчивой мобильности, содержание которой должно представлять собой новую систему взглядов на общественный транспорт и приоритеты его развития. В ней должен быть разработан также и системный блок мероприятий по совершенствованию организации дорожного движения, в том числе:

- 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 велосипедистов и 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;
- предоставление пассажирам текущей информации о движении транспортных средств по маршрутам общественного транспорта.

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 общественного транспорта по выделенным полосам на основе жесткого контроля и неотвратимость наказания за запрещенный выезд других транспортных средств;
- 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, возможное использование современных платежных средств и единых систем продажи билетов.

При разработке такой стратегии в Беларуси и ее правового обеспечения необходимо разумно использовать опыт развитых стран, более активно участвовать в работе таких влиятельных общественных организаций, как Международный союз общественного транспорта, который

признан мировым сообществом основным идеологом устойчивой мобильности.

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

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 стремится к разработке и реализации единой политики в области транспорта. Цели и принципы реализации транспортной политики разных государств неразрывно связаны с задачами общеэкономического развития страны, ее внутри- и внешнеполитическим положением.

В связи с этим для нас представляет особый интерес опыт наиболее развитых стран мира, прежде всего Европейского союза, где транспортная политика в области мобильности рассматривается как одна из важнейших составляющих общегосударственной стратегии, а работа общественного транспорта, 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 книги, в которой двадцать лет назад был сформулирован качественно новый и всеобъемлющий подход к разработке всех ее аспектов на перспективу.

В ней впервые была поставлена задача создания транспортной системы, сочетающей в себе аспекты высокого качества транспортных услуг, их безопасности, защиты окружающей среды, а также комплексного развития транспортных коммуникаций.

При этом сам транспорт стал рассматриваться как фактор общественного развития, главная задача которого реализация конституционного права человека на обеспечение надежной и комфортной возможности передвижения и гарантия свободного пространственного обмена товарами и услугами.

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.

В марте 2011 года Европейская Комиссия приняла новую книгу «Транспорт-2050», которая вынесена на широкое публичное и профес-

сиональное обсуждение, а затем ее ждет утверждение в Совете министров и Европейском Парламенте. Представляющий ее Комиссар по вопросам транспорта Сийм Каллас отметил, что хотя новая книга, состоящая из 34 страниц, и не является законодательным актом, но именно она представляет собой стратегическую платформу развития транспорта на перспективу, на основе которой будет строиться график движения к общеевропейскому и конкурентоспособному транспортному сектору.

Для объединенной Европы поставлена качественно новая задача не только повсеместно повысить уровень мобильности, но и одновременно на 60 процентов сократить вредные выбросы транспорта в атмосферу. Для ее решения намечено, что:

- главную роль в пассажирских перевозках на средние расстояния будут играть поезда. До 2050 года закончится создание европейской сети высокоскоростных железных дорог. В качестве промежуточного результата к 2030 году в 3 раза увеличится существующая сеть высокоскоростных железных дорог (при сохранении железнодорожной сети во всех странах-членах ЕС);
- центры городов будут избавлены от автомобилей с бензиновыми и дизельными двигателями, произойдет их поэтапная замена на гибридные и электрические;
- до 2020 года закончится работа по созданию единой системы управления транспортом на основе спутниковой навигации Galileo;
- для удобства пассажиров будет разработан и внедрен интегрированный билет, а у перевозчиков всех видов транспорта появится электронный унифицированный перевозочный документ;
- на нулевые показатели должна выйти смертность на автомобильном транспорте в пределах городских агломераций.

В целом новая книга содержит порядка 40 инициатив, в том числе и законодательских. Предполагается, что толькона модернизацию

транспортной инфраструктуры будет выделено порядка 1500 млрд. евро.

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 сделает общественный транспорт еще более привлекательным.

Перспективным направлением развития системы общественного транспорта признано создание сети интермодальных терминалов, связывающих несколько видов транспорта и позволяющих осуществлять комбинированные транспортировки с меньшими затратами времени за счет быстрого перехода с одного вида транспорта на другой.

Такие терминалы предлагают услуги по парковке и охране автомобилей, велосипедов, по пересадке пассажиров с одного вида на другой, по легкой посадке-высадке пассажиров с детскими колясками и инвалидов (пол автобуса или трамвая и перрон находятся на одном уровне).

При этом основным принципом работы такого терминала всегда остается: качество и удобство, легкость и быстрота перехода пассажиров всех категорий с одного вида транспорта на другой. Созданы условия, при которых пассажир сможет купить один билет от начального пункта до места назначения, даже если ему необходимо делать пересадки.

Сама концепция интермодального терминала, согласно которой он становится связующим звеном всей транспортной цепочки, получила название Gateway, что переводится с английского как ворота.

Самый современный терминал La Defense в Париже объединяет городской, пригородный и междугородный автобусы, метро, пригородную электричку, такси, туристские трейлеры и высокоскоростной поезд. Здесь можно оставить свой автомобиль или велосипед (взять, в случае

необходимости, их на прокат) и дальше передвигаться в общественном транспорте.

В качестве интересного примера можно назвать также английский город Шеффилд, где городской вокзал превращен в современный многофункциональный центр под названием «Ворота в город». Этот проект завершен в 2005 году 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 многоярусной 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, которые иногда называют даже интеллектуальными. Они не только управляют дорожным движением и работой общественного транспорта, но и обеспечивают городских жителей и участников движения всей необходимой информацией о текущем состоянии транспортной системы. С их помощью пассажиры узнают о маршрутах и расписаниях движения общественного транспорта, а участники дорожного движения о загруженности отдельных коммуникаций и им предлагаются альтернативные варианты движения.

Это позволяет оптимизировать поведение пассажиров и водителей и более равномерно рас-

пределять транспортную нагрузку на городских улицах.

Во многом интересен и опыт организации транспортного обеспечения населения в немецких землях Берлин - Бранденбург земельным учреждением VBB, которое является организатором всех видов городских и пригородных перевозок.

Сеть общественного транспорта в Берлине состоит из 1 703 километров автобусных линий, 190 километров трамвайных путей и 479 километров линий метро и электричек. Интегрированная система всех видов транспорта позволяет легко, безопасно и круглосуточно добраться в любую часть города. Каждые сутки в Берлине перевозится 2,4 миллиона пассажиров, для удобства которых 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 мониторах выводится информация о маршрутах подземной железной дороги. Этот электронный диспетчерский пункт отслеживает информацию о месте нахождения и графике движения 1 200 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, а также за некоторые иные услуги, например, парковку.

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 информации 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 распространено 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 работы общественного транспорта за рубежом позволяет выделить такие его качественные характеристики:

- 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»;
- соблюдение заданных скоростных параметров перевозок. Пассажиры заинтересованы в уменьшении длительности поездок. Только общественный транспорт, который движется по специально отведенным полосам движения, может успешно конкурировать в «часы пик» с индивидуальным автомобилем;
- оптимальные расписания движения транспортных средств, обеспечивающие 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. Общественный транспорт является наименее аварийным благодаря более высокой квалификации обслуживающего персонала.

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 согласовываются технические, социальные и финансовые условия осуществления транспортной деятельности, что создает основу для формирования единого рынка транспортных услуг.

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

- передача 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 коммер-

ческой составляющей перевозочного процесса, а индивидуальный подход к субсидированию отдельных маршрутов пришел на смену прежней практике субсидирования регионального монополиста в сфере перевозок. Все это в совокупности положительно сказалось на росте уровня доходов транспортных предприятий и 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. Реформирование транспортной системы в этих странах в качестве основной цели 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: налоговой и бюджетной политике, сфере трудовых отношений.

Для проведения политики, направленной на создание независимых от перевозчиков регу-

лирующих 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, что в совокупности 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.

Законодательство в области общественного транспорта

Формирование транспортной политики в нашей стране началось с принятия Правительством в 1997 году 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.

«Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года», одобренная

Президиумом Совета Министров, определяет некоторые параметры развития отдельных видов транспорта, но не содержит положений об устойчивой мобильности в виде целевой установки.

Основу законодательства в области общественного транспорта составляют:

- Конституция Республики Беларусь;
- Гражданский кодекс;
- законы «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «Об основах транспортной деятельности», «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», «О дорожном движении», 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.

Кроме того, защита интересов пассажиров закреплена нормами Закона «О защите прав потребителей».

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

Принятие в 1998 году 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 году 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 году) «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.

Совершенствование законодательства должно быть направлено на решение многих задач, в том числе:

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

Решению этих задач, по нашему мнению, будут способствовать:

- развитие транспортного права и выработ-

ка 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 был 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 представляет собой «общественное благо».

Если национальное законодательство в области автомобильных перевозок пассажиров разработано достаточно хорошо, то правовое регули-

рование 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.

Настало время разработки нормативной базы по планированию развития разных видов транспорта, целью которого является увязка работы различных видов транспорта и обслуживающих служб в единую систему. Еще на стадии планирования целесообразно выявлять потенциальные проблемы и более эффективно управлять ресурсами общественного транспорта, но для грамотного планирования необходима актуальная информация о существующем распределении пассажиропотока между видами транспорта, времени ввода в эксплуатацию объектов, являющихся их генераторами.

Большим подспорьем в этом сложном деле могла бы стать логистика, которая применительно к общественному транспорту представляет собой совокупность таких методов организации и управления, которые обеспечивают заданный уровень транспортного обслуживания населения, безопасную, надежную и непрерывную доставку пассажиров «от двери до двери» в определенное время и при минимальных затратах времени и средств.

Система общественного транспорта, в соответствии с логистическими подходами, представляет собой сложное организационное и экономическое целое, выполняющее функции управления материальными, сервисными и сопутствующими им информационными и финансовыми потоками, которые можно рассматривать как укрупненные группы логистических операций.

На практике большинство звеньев системы

общественного транспорта являются самостоятельными субъектами хозяйствования со своими собственными организационными и функциональными структурами. Традиционный подход к организации работы общественного транспорта приемлем для условий «рынка продавцов транспортных услуг», в то время как концепция логистики ориентирована на «рынок покупателей», т.е. пассажиров.

С помощью логистического подхода возможно не только гибко координировать интересы производителей и потребителей услуг и согласованно управлять работой различных видов транспорта, более эффективно устранять нерациональные маршруты, оптимизировать парк транспортных средств, а также сокращать их простои в технически исправном состоянии.

Так, материальные потоки можно сократить за счет оптимизации количества перевозчиков, выполняющих перевозки пассажиров в регулярном сообщении, рационализации маршрутной сети и системы пассажирских терминалов, а также планирования показателей работы на основе изучения пассажиропотоков.

Обобщенно структуру логистической системы общественного транспорта можно представить в виде трех составляющих, соответствующих уровням транспортного обслуживания:

- дотранспортное обслуживание, которое включает в себя планирование работы общественного транспорта, формирование маршрутной сети, обеспечение удобства подходов пассажиров к остановочным пунктам, их информированность о режиме движения транспортных средств на конкретном маршруте, условиях проезда и т.п.;
- транспортное обслуживание, т.е. непосредственная доставка пассажиров из пунктов отправления в пункты назначения;
- послетранспортное обслуживание, под которым следует понимать обеспечение удобства подхода пассажиров к пунктам назначения либо пересадки на другие виды транспорта.

Функциональное назначение логистической системы общественного транспорта служит обеспечению решения следующих групп задач:

- прогностических (анализ ситуации на рынке транспортных услуг, прогнозирование и планирование, организация перевозок пассажиров в регулярном сообщении, принятие оперативных управленческих решений и контроль в этой сфере);
- транспортных (непосредственное выполнение перевозок пассажиров);
- станционных (обслуживание на пассажирских терминалах);
- информационных (управление пассажиропотоками и диспетчерский контроль выполнения перевозок, справочное обеспечение);
- прочих, связанных с оказанием сопутствующих услуг пассажирам.

Суть реализации логистической концепции регулирования рынка перевозок пассажиров сводится к разработке и внедрению таких систем синхронного управления потоками услуг (перевозками пассажиров в регулярном сообщении), а также сопутствующими им финансовыми и информационными потоками, которые основываются на логистических принципах и методах управления.

При подготовке законодательства в области общественного транспорта (прежде всего проекта Закона «Об организации транспортного обеспечения 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.

В законопроекте может быть заложен 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.

Соответственно, в законопроекте необходимо четко определить права и обязанности сторон, связанные с определением, размещением (с использованием конкурсных процедур) и выполнением заказа на весь объем транспортных услуг, финансируемых из бюджетных источников.

В соответствии со статьей 41 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания граждан на соответствующей территории отнесены к компетенции местных исполнительных и распорядительных органов, которые одновременно являются государственными органами юридическими лицами. Поэтому статьей 56 и определено, что гражданско-правовые отношения местных властей строятся на договорной основе.

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.

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.

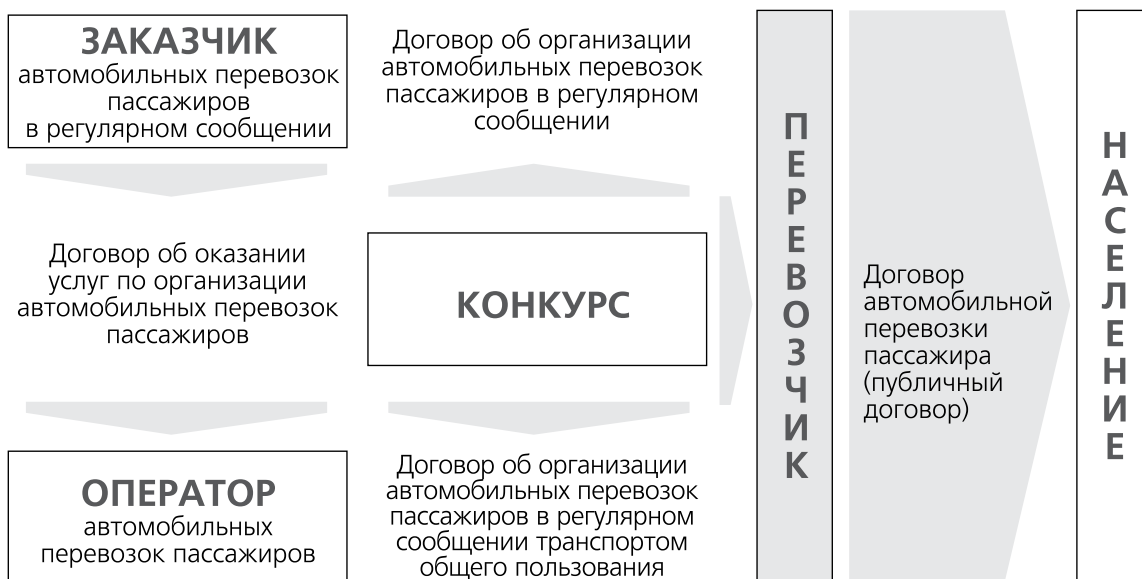
Совершенствование системы государственного регулирования и управления общественным транспортом

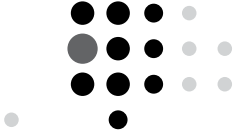
Практика функционирования общественного транспорта многих стран мира показывает, что свободное действие рыночных механизмов не всегда способствует обеспечению оптимального удовлетворения интересов перевозчиков, не формирует условий для возникновения эффективной конкурентной среды, не обеспечивает защиты 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 государственно-

Система договорных отношений на рынке автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении





го 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.

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. Соответственно 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.

Что касается рынка междугородных межобластных и международных автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении, заказчиком которых является Минтранс, то здесь институт операторов вообще не создан и поэтому конкурсы на такие маршруты не проводятся и договоры организации перевозок не заключаются. Нет единого реестра маршрутов, да и паспорта на такие маршруты, как правило, не разрабатываются, а расписания движения транспортных средств составляются самими автомобильными перевозчиками и согласовываются с сотрудниками аппарата Минтранса и владельцами пассажирских терминалов с преодолением чудовищных бюрократических препятствий.

Не удивительно, что именно на рынке междугородных автомобильных перевозок, наибольшее распространение получил «нелегальный извоз», который разрушает рынок и делает деятельность автомобильных перевозчиков, работающих на законных основаниях, все более рискованной и экономически невыгодной.

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.

В этом случае государственные органы, в том числе местные исполнительные и распорядительные органы, должны рассматриваться как юридические лица, которые исполняют обязан-

ности 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).

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 рассмотрения споров 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).

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,

Субъекты отношений на рынке услуг общественного транспорта



только реализацией билетов и предоставлением площадки для посадки-высадки пассажиров.

Термин «пассажирский терминал», под которым понимаются станционные сооружения, предназначенные для оказания услуг пассажирам и автомобильным перевозчикам, впервые закреплен в статье первой Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках».

Это определение охватывает широкий спектр станционных сооружений: транспортно-пересадочные комплексы, автовокзалы, автобусные станции, диспетчерские станции, остановочные пункты с кассой по продаже билетов (кассовые пункты), а также иные транспортные объекты.

Однако до настоящего времени отсутствует нормативный правовой акт, в котором закреплено правовое положение и перечень функций владельцев пассажирских терминалов как субъектов, участвующих в правоотношениях, связанных с организацией автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении.

Под оператором пассажирского терминала в Правилах автомобильных перевозок пассажиров, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.06.2008 г. № 972, понимается юридическое лицо, осуществляющее деятельность по организации автомобильных перевозок пассажиров и оказанию услуг пассажирам и автомобильным перевозчикам на пассажирских терминалах.

Обращает на себя внимание то, что в Законе термин – «оператор» применяется исключительно к организатору пассажирских перевозок пассажиров в регулярном сообщении. Между нормативными правовыми актами разной юридической силы усматривается определенное противоречие, поскольку деятельность по организации перевозок пассажиров в регулярном сообщении в соответствии с Законом может выполнять только оператор перевозок пассажиров в регулярном сообщении, а оператор пассажирского терминала Законом такими полномочиями не наделен. Следовательно, в этом смысле

Правила прямо противоречат Закону как документу более высокой юридической силы.

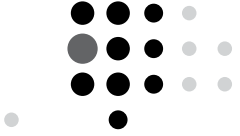
На пассажирском терминале осуществляется обслуживание потоков пассажиров, для них также размещена необходимая информация о расписании и условиях выполнения автомобильных перевозок пассажиров (времени отправления автобусов, наличии в них свободных мест, номере платформы для посадки, времени его прибытия автобуса, стоимости проезда). Все это относится к так называемой профильной деятельности пассажирского терминала, но здесь могут оказываться разнообразные культурно-бытовые (непрофильные) услуги, как для пассажиров, так и других потребителей. Следует отметить, что предложение непрофильных услуг не ограничено каким-либо перечнем и поэтому иногда они многофункциональных комплексах могут превалировать над профильными.

Кроме услуг, ориентированных на пассажиров, на пассажирском терминале оказываются услуги и автомобильным перевозчикам: предоставление помещений водителям и другим членам экипажей для отдыха, приема пищи, хранения имущества, документов и денежных средств.

В настоящее время бума информационных технологий билетный кассир перестает быть ключевой фигурой пассажирского терминала.

В качестве оператора автовокзала, согласно Правилам автомобильных перевозок пассажиров, определено юридическое лицо, хотя в действительности сами автовокзалы как имущественные комплексы принадлежат автомобильным перевозчикам и являются их филиалами или структурными подразделениями.

Поэтому деятельность операторов пассажирских терминалов следует относить к деятельности естественных монополий, поскольку являясь структурными подразделениями автомобильных перевозчиков, по сути, препятствуют развитию добросовестной конкуренции на пригородных и междугородных маршрутах в регулярном сообщении, тем самым способствуя росту нелегальных перевозок пассажиров.



Располагая конфиденциальной и актуальной информацией о движении пассажиропотоков, прибыльных маршрутах и выгодных рейсах, в нарушение антимонопольного законодательства, зачастую используют эту информацию исключительно в ущерб конкурентам. Навязываются дополнительные услуги, не заключаются договоры на обслуживание, без которых выполнение междугородных и пригородных автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении, на законных основаниях, не представляется возможным.

Для пассажиров, пользующихся пригородным транспортом, важно с минимальными потерями времени и с минимальным расстоянием осуществить пересадку на городской транспорт или наоборот. В связи с этим для выбора пунктов пересадки с городского транспорта на пригородный и наоборот необходимы элементарные пересадочные пункты, находящиеся близко к конечным остановкам городского транспорта.

Развитие транспортной инфраструктуры, в том числе, расширение сети пересадочных пунктов для пересадок с городского на пригородный транспорт с размещением их в шаговой доступности от остановок городского общественного транспорта.

Имеющиеся автовокзалы не всегда отвечают таким требованиям и тогда налицо их неэффективная работа, недовольство пассажиров, бурное развитие нелегального извоза.

В процессе эволюции автовокзалов, объективного повышения требований к качеству обслуживания пассажиров изменились требования к планировочным решениям в отношении автовокзалов. Большинство из них, возведенные по типовым проектам, не стали соответствовать современным требованиям.

Наиболее естественным путем их трансформации было бы образование в каждой области коммунального унитарного предприятия, которое объединило бы все имеющиеся на ее территории автовокзалы, автостанции, автокассы и остановочные пункты, что позволит в

большей степени реализовывать обязанность исполнительных и распорядительных органов по обеспечению их обустройства, оформления и содержания.

Как и любая социальная структура, призванная удовлетворять запросы населения, автовокзал находится в постоянном развитии от простого к сложному, от одних социальных условий к другим. В процессе эволюции автовокзалы от простого пункта по продаже билетов с навесом для пассажиров, ожидающих автобус постепенно должны превратиться в большие многофункциональные комплексы с организацией новых форм обслуживания, связанных с торговлей, общественным питанием, досуговыми видами деятельности.

Современные информационные технологии позволяют информировать пассажиров о расписании международных и междугородних перевозок, времени отправления конкретного автобуса в рейс, посадочной платформе, на которую автобус будет подан для посадки пассажиров, времени стыковки рейсов на пункте пересадки, в случае если пассажир совершат поездку с необходимостью пересадки на другой рейс для продолжения поездки к пункту назначения. Одновременно подобная информационная система позволяет отслеживать время отправления и прибытия автобусов на пассажирские терминалы. Поэтому становится экономически неэффективным содержание на пассажирских терминалах большого количества диспетчеров.

Особый интерес в этой связи представляет система продажи автобусных билетов BusEurope, разработанная в 2003 году на основе Интернет технологий и представляющая собой своеобразную надстройку над билетными системами различных автовокзалов и автобусных перевозчиков. Она ориентирована непосредственно на пассажира и предоставляет возможность при покупке билета выбрать оптимальный для него вариант поездки из множества вариантов, предлагаемых различными перевозчиками из различных стран.

Ее создателем стала латвийская компания SWD Factory, ранее создавшая систему продажи ав-

тобусных билетов для автовокзалов Латвии и сопредельных стран под названием Baltic Lines. Транспортные власти Латвии сразу оценили достоинства системы Baltic Lines и не только всемерно поддержали ее внедрение, но и принимали непосредственное участие в организации и проведении встреч с перевозчиками, на которых совместно с Рижским автовокзалом объясняли преимущества от внедрения системы. Именно благодаря такому взаимодействию система смогла развиваться до уровня национальной системы.

Новизна проекта BusEurope в том, что уже межгосударственный (сервер находится в Германии) и интегрирован с несколькими системами перевозчиков и автовокзалов, среди которых: Baltic Lines, TOKS (система продажи и учета автобусных билетов, внедренная в Вильнюсском автовокзале, а также других автовокзалах Литвы), Infobus (система продажи и учета билетов большинства перевозчиков Чехии). На сегодняшний день BusEurope предлагает билеты на несколько тысяч автобусных остановок в большинстве европейских стран.

Заказчиком этой системы была Вайра Громуле, которая является не только Председателем Правления Рижского международного автовокзала, Генеральным секретарем Европейской ассоциации автовокзалов, но и соавтором программы.

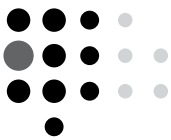
Следующим этапом развития в данной области было создание в 2009 году системы нового поколения для одного из крупнейших автобусных операторов Литвы; фирмы TOKS, имеющей агентства продажи билетов во многих странах, обеспечивает возможность продажи билетов в разных валютах, в ней также предусмотрен интерфейс на разных языках. Успешно завершена и интеграция систем Baltic Lines и TOKS (они взаимодействуют в реальном времени), что позволяет пассажирам приобретать билеты на автобусы фирмы TOKS в кассах автовокзалов Латвии, в том числе и на внутренние литовские рейсы. Затем была разработана система BusTicketPro, предусматривающая не только продажу автобусных билетов и учет фактиче-

ски выполненных рейсов и находится на стадии внедрения на автовокзале города Псков. Основными пользователями этих программ являются сотрудники автовокзалов, автомобильные перевозчики и агентства по продаже билетов. Основная сложность создания подобной системы состоит в том, что ее работы необходимо наличие актуальной информации о маршрутах, расписаниях, рейсах, ценах, скидках, остановках от перевозчиков из разных стран. Система BusEurope -- это не логическое следствие предыдущих, это система другого типа, которая предусматривает продажу билетов в Интернете непосредственно пассажиру (электронный билет, который пассажир может распечатать непосредственно с сайта системы или получить по электронной почте) и она не заменяет существующие системы автовокзалов или перевозчиков, а функционирует за счет информационного взаимодействия с ними. В результате интеграции новой системы с существующими системами пассажирам последовательно будут предоставлены следующие виды сервиса:

- интегрированное расписание;
- возможность приобретения билетов на все представленные в ней рейсы и несколько вариантов достижения места назначения.

Главное преимущество для перевозчиков заключается в том, что для них это новый канал реализации билетов, ориентированный на ранее недоступный класс пассажиров, и не требует от них дополнительных затрат. Практическая эксплуатация системы показала, что «аппетит приходит во время еды», то есть, люди, пользующиеся такой системой для приобретения билетов, пытаются расширить географию своих поездок значительно быстрее, чем имеющиеся у нее возможности, а следовательно необходимо постоянно расширять партнерскую сеть.

Разработчиками системы прорабатывается вопрос подключения к ней внутригородских и пригородных перевозок, а также сети европейских железнодорожных операторов.



Глава 3. Экономические и организационно-правовые предпосылки необходимости реформирования автомобильного пассажирского транспорта в Беларуси

Структура управления автомобильным пассажирским транспортом в Беларуси

Существующая структура управления автомобильным пассажирским транспортом в Беларуси схематично представлена ниже.

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 Республики Беларусь входит не только проведение единой государственной политики, как в области автомобильного транспорта, так и в области защи-

Структура управления автомобильным пассажирским транспортом в Беларуси



ты прав потребителей транспортных работ и услуг (пассажиры), 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 статьей 12 Закона Республики Беларусь «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:

- 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, их доля в общем пассажирообороте составляет не более 10 процентов, однако выполнение социальных стандартов в сфере транспорта без участия частных перевозчиков представить уже невозможно равно как и транспортный облик белорусских городов будет неполным.

Экономические аспекты функционирования государственных предприятий автомобильного пассажирского транспорта

На предприятиях автомобильного пассажирского транспорта, находящихся в подчинении Минтранса, в 2011 году разными видами деятельности было занято около 25 000 человек, что составляет менее 1 процента от числа всех занятых в экономике.

Одним из важнейших показателей эффективности работы является производительность труда, которая в 2011 году составила приблизительно 240 тысяч пассажиро-километров в расчете на одного человека, что на 16 процентов ниже, чем в 2008 году. Общий пассажирооборот по организациям автомобильного транспорта, находящихся в подчинении Минтранса, составил около 6 млрд. пассажиро-километров.

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

уровне производительности труда объясняется в первую очередь различиями в структуре занятости. Низкий уровень производительности труда на предприятиях Минтранса свидетельствует об их «вертикальной интегрированности» и осуществлении деятельности, которая напрямую не связана с выполнением перевозок пассажиров. Характерны избыточная занятость, а также использование устаревших производственных (транспортных и информационных) технологий.

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

В 2011 году в активах предприятий, выполняющих автомобильные перевозки пассажиров, числилось 6 044 автобуса. Каждые три из четырех автобусов использовались при выполнении городских и пригородных перевозок (соответственно 40 и 35 процентов) и для обслуживания междугородных и использовалось 15 процентов и 1 процент имеющихся в отрасли автобусов занят в международных перевозках. Остальные автобусы были заняты в перевозках пассажиров в нерегулярном сообщении.

Стоит отметить большую долю новых автобусов в организациях Минтранса: 46 процентов имеют сроки эксплуатации менее пяти лет и только у 12 процентов автобусов он превышает 10 лет, что свидетельствует о значительных отраслевых инвестициях и высокой ценности активов транспортных предприятий.

Не менее важной частью основных средств транспортных предприятий является недвижимое имущество, т.е. земельные участки и находящиеся на них стационарные объекты, составляющие основу их производственно-технической базы.

В течение последних лет структура годовых доходов транспортных предприятий существенно не изменилась. В 2011 году городские и пригородные перевозки пассажиров (в регулярном и

нерегулярном сообщении) обеспечили только 23 процента от общих доходов, поступления от грузовых перевозок составили 44 процента от общих доходов, еще 12 процентов доходов приходится на прочие виды перевозок пассажиров.

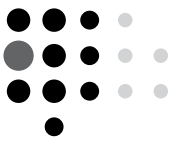
Это дает основание утверждать, что существует потенциальная возможность разделения двух указанных видов деятельности в целях увеличения ее эффективности, а также конкурентоспособности самих транспортных предприятий.

Источниками финансирования текущих расходов, связанных с выполнением автомобильных перевозок пассажиров, являются собственные доходы предприятий (выручка от продажи билетов) и государственные субсидии. Так, в 2011 году возмещение затрат собственными доходами составило по городским перевозкам 60 процентов, а по пригородным 52 процента, при этом государственные субсидии составили соответственно 30 и 39 процентов, невозмещенная часть затрат составила около 10 процентов.

В течение последнего десятилетия (до 2010 года) значительную часть своих доходов предприятия получали в инвестиционной форме, т.е. в виде транспортного сбора, направляемого на приобретение автобусов. Так, в 2009 году общий объем инвестиций предприятий в деятельность по перевозке пассажиров составил 241 млрд. руб., а годовой доход самих предприятий – 998 млрд. руб.

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

Такое соотношение между прибылью при осуществлении разных направлений деятельности 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.

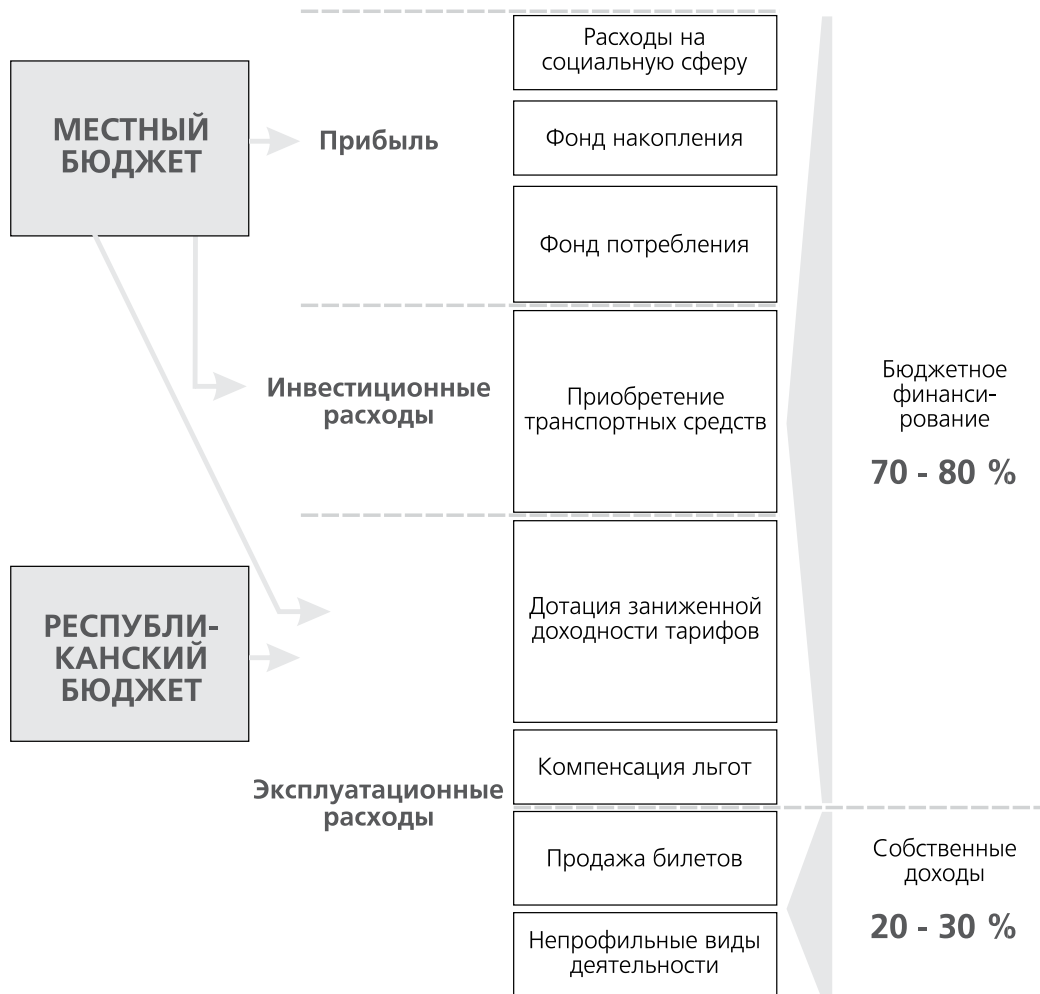
Система государственного субсидирования транспортных предприятий

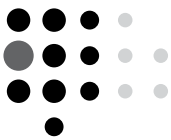
При определении размеров бюджетного финансирования транспортных предприятий неизбежно возникает проблема обоснования запра-

шиваемых 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 их текущих убытков.

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.

Схема финансовых потоков транспортных предприятий





Поступления из бюджетных источников до отмены транспортного сбора (2010 года) складывались из компенсационных выплат за перевозку льготников, дотаций к регулируемым тарифам и инвестиционных потоков, направляемых на обновление парка автобусов и оплату предприятиям их расходов социального характера.

Порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением льгот по проезду для отдельных категорий граждан, определяется соответствующим положением. Дополнительное финансирование осуществляется по двум направлениям: из республиканского и местного бюджетов.

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

В компенсации расходов по пригородным пере-

возкам субсидии играют более значимую роль, на них приходится от 22 до 40 процентов. Соответственно доля собственных доходов меньше и находится на уровне 60 процентов, тогда как по городским перевозкам иногда превышает 70 процентов.

Как уже отмечалось, в течение десятилетия (до 2010 года) не только субсидии были внешним источником финансирования предприятий, существенными были и государственные инвестиционные расходы.

По мнению авторов книги, инвестиционные потоки, направляемые на закупку автобусов за счет транспортного сбора, также следует рассценивать как «скрытые бюджетные дотации». Проведенный анализ данных о финансовом состоянии транспортных предприятий показывает, что уровень их бюджетной зависимости в среднем превышал 60 процентов.

Кроме того, за счет бюджетных средств финансируются социальные обязательства перед

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



своими работниками, поскольку даже убыточные предприятия тоже обязаны формировать соответствующие фонды потребления. При этом они покрывают затраты, связанные с выполнением перевозок пассажиров, за счет поступлений от других видов деятельности, т.е. налицо осуществление перекрестного субсидирования.

Таким образом, 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 транспортно-го предприятия.

До последнего времени значительная часть финансовых потоков предприятий приходилась на бюджетные источники и их объемы не ограничивались субсидиями. Такая модель является крайне ресурсоемкой и маскирует неэффективность используемых методов управления и финансирования.

Проведенный анализ позволяет сделать заключение о том, что для 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, накопленный в отрасли, а сами предприятия должны быть коренным образом реструктурированы.

Глава 4. Концепция реформирования автомобильного пассажирского транспорта в Беларуси

Цели реформирования

К основным проблемам, связанным с деятельностью 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 целью предлагаемой авторами книги реформы является повышение качества услуг общественного автомобильного транспорта без увеличения объемов его государственного субсидирования.

При этом необходимо:

- повысить эффективность использования 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.

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

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

- 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.

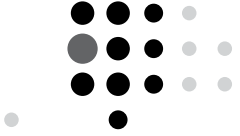
Для реализации ее целей необходимо произвести упорядочение функций регулирующих органов и их компетенции, для чего предлагается осуществить пересмотр функций Минтранса, расформировать областные транспортные объединения в виде ОАО и создать отделы транспортной политики при областных исполкомах.

Успех программы реформирования общественного транспорта будет зависеть, в первую очередь, от изменения подходов к государственному регулированию в этой сфере 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 (городских) транспортных объединений, представленных в настоящее время в форме унитарных предприятий и открытых акционерных обществ. Характерно, что после завершения акционирования областных объединений большинство транспортных предприятий утратило независимый статус и стало филиалами укрупненных открытых акционерных обществ.

Фактически речь идет о расформировании формальных по своей сути 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



облсполкомах необходимо для обеспечения реализации общенациональной транспортной политики на региональном уровне. Подобные отделы будут осуществлять широкий спектр функций и должны располагать соответствующим набором квалифицированных кадров. Усиление кадрового потенциала должно происходить в первую очередь за счет штата транспортных организаций.

Отделы транспортной политики областных исполкомов должны находиться в двойном подчинении – председателю облсполкома и Минтрансу. Таким образом, они станут проводником государственной транспортной политики на местах, что 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.

Независимые операторы перевозок пассажиров в настоящее время есть в Минске, Бресте и Гомельской области: государственное учреждение «Столичный транспорт и связь» (создано в 2006 году), коммунальное транспортное унитарное предприятие «Брестский городской транспорт» (2007), а также коммунальное унитарное предприятие «Гомельоблпассажиртранс» (2011).

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

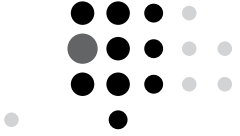
Брестгортранс имеет в своем составе диспетчерскую и контрольно-ревизионную службы, сектор по реализации билетной продукции и сбору выручки, а также отдел по организационной работе, при этом его деятельность связана с определением перспективных и текущих потребностей города в перевозках пассажиров и их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

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

«Гомельоблпассажиртранс» не только выполняет функции оператора городских, пригородных и междугородных автомобильных перевозок, но и совмещает их с контрольно-ревизионскими функциями, причем на них занято более половины всей штатной численности предприятия.

Главной проблемой для всех операторов остается устойчивое финансирование их деятельности из бюджетных источников. Так, для ее решения в Гомеле оператор вынужден заниматься оказанием различного рода платных услуг, в том числе по техническому осмотру транспортных средств, составлению паспортов маршрутов и т.д.

Самым 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 статье 25 Закона Республики Беларусь «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» заказчик автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении обязан производить оплату услуг по организации автомобильных перевозок. Поскольку такие договоры между местными органами власти и операторами в лице подведомственных Минтрасу 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.

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 ис-

полнительными 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.

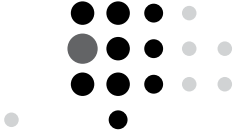
Для этого предлагается сегментировать рынок автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении на:

- 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 должны быть составлены на основе анализа фактических данных по перевозкам пассажиров, выполняемым по конкретным маршрутам социальной сети.

Такой подход сохранит у перевозчика стимулы к полному декларированию собираемых доходов и увеличению числа перевезенных пассажиров, а также повысит его заинтересованность в оплате проезда пассажирами. Помимо указанных преимуществ метод «тариф +» должен привести к сокращению доли теневого оборота и 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 и упрощает контроль за расходованием бюджетных средств на оказание социальных услуг по пассажирским перевозкам.

В сети маршрутов рыночной инициативы ис-

пользуются свободные рыночные тарифы, а с учетом возможности 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 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. Однако такой подход требует дополнительной проработки и методического обеспечения.

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.

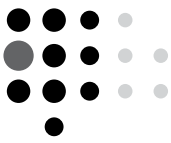
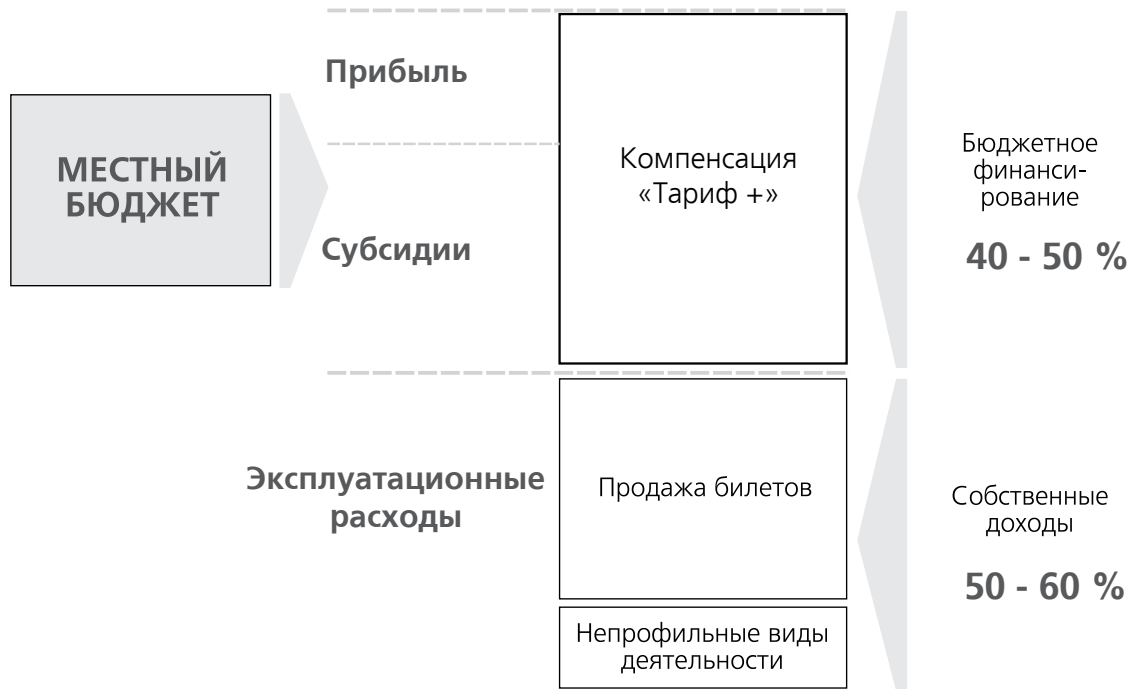


Схема реформирования финансовых потоков предприятий пассажирского транспорта



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

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

В соответствии со статьей 24 Закона Республики Беларусь «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» перевозки пассажиров в регулярном сообщении должны осуществляться исключительно на основании договора об организации перевозок пассажиров. Однако на практике подобные договоры с 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 контракта, 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 государствен-

ного субсидирования общественного транспорта централизованно должны быть определены нормативы для расчета сумм компенсации по перевозкам по регулируемым тарифам.

Еще одно важное условие реализации предложенной концепции – осуществление выделения автовокзалов из состава государственных предприятий и передача их местным исполнительным комитетам.

Автовокзалы 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 Минска, насчитывается 167 пассажирских терминалов (автовокзалов и автостанций), из 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 статье 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 пасса-

жиров. 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, Латвии и Польше.

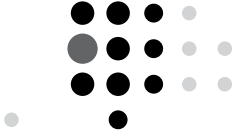
Трансформация прав собственности

Проведение реформы в области трансформации прав собственности необходимо начать с передачи всех автотранспортных предприятий, подчиненных Минтрасу, 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 годах. Значительно позднее на основании решения Мингорисполкома от 23 октября 2003 г. № 1805 было создано коммунальное унитарное предприятие «Минсктранс» путем слияния унитарных предприятий «Минскгорэлектротранс», «Минскпассажиравтотранс», управления является крупнейшим транспортным предприятием в стране, выполняющим транспорт и связи Мингорисполкома, а также Минского метрополитена.

В настоящее время КУП «Минсктранс» перевозит автомобильным и наземным электрическим транспортом, а также метро, с количеством занятых более 19 000 человек.

Следующим шагом трансформации прав соб-



ственности должна стать вертикальная дезинтеграция предприятий автомобильного транспорта, которая предполагает разделение функций, осуществляемых региональным монополистом, между отдельными субъектами хозяйствования и 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 годах 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.).

Автопарки самостоятельно осуществляют ремонт транспортных средств и для этих целей содержится огромное количество ремонтных рабочих (в среднем на двух водителей приходится более одного ремонтника).

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, должна осуществляться государственным учреждением «Столичный транспорт и связь», включая обслуживание им специальных навигационных или интеллектуальных транспортных систем.

Между этим учреждением и Минским горисполкомом (заказчик перевозок) заключен договор об оказании услуг по организации авто-

мобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении. За шесть лет работы учреждением создана обширная маршрутная сеть перевозок пассажиров в Минске и выработана система мер, обеспечивающих эффективную работу транспорта, развитие транспортной инфраструктуры и обновление парка транспортных средств. В состав учреждения входят шесть структурных подразделений, в том числе отделы городского и пригородного заказа, формирования маршрутной сети, а также подготовки конкурсов и договоров. Штатная численность этого предприятия около 30 человек, а расходы на оплату услуг «столичного оператора» составляют менее одного процента от общей суммы бюджетных средств, выделяемых КУП «Минсктранс».

Отделение регуляторных функций от 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 транспортных 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;

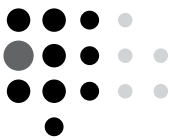
- создание дочерних предприятий или самостоятельных юридических лиц с их последующим акционированием и приватизацией путем продажи пакетов акций.

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 этом случае не представляется возможным привлечение частных инвесторов в капитал создаваемых акционерных обществ.

Не исключается также продажа частей имущественного комплекса коммунальных предприятий другим перевозчикам или их объединениям (консорциумам). 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 комите-



Предлагаемая система управления пассажирским автомобильным транспортом



та и КУП «Минсктранс», для всех транспортных 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 базы.

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, прежде всего перевозчикам, 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 принадлежат транспортные средства, а их обслуживание осуществляется по договорам с предприятием (акционерным обществом), ими же учрежденным.

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.

В результате реализации подобной организационно-правовой схемы все перевозчики получат 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, а перевозчики будут заинтересованы в минимизации собственных эксплуатационных издержек на всех стадиях производственного процесса, что в долгосрочном периоде позволит снизить себестоимость перевозок.

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

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 власти.

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.

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 кон-

тракты, системы мониторинга и контроля показателей качества предоставляемых услуг.

Национальным законодательством могут устанавливаться 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 обслуживания:

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.

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 долевым 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 непрямым пользователям (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.

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 как независимый субъект 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 и 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).

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.

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 Regies (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 самостоятельного принятия решений 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.

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 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.

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 объединялись и создавали 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.

Такая форма организации работы общественного транспорта может быть реализована дву-

мя способами контрактации: через транспортную администрацию или через управляющую компанию.

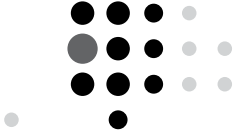
Контрактация через транспортную администрацию в своей основе имеет много схожего с режимом внутреннего перевозчика, который постепенно преобразовывается в чисто административное подразделение, осуществляющее планирование маршрутной сети и организацию транспортного обеспечения.

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. 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 самостоятельное принятие решений 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 контракцией маршрута контракция 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.

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.

Необходимо отметить большие различия в моделях контракции маршрутных сетей, связанные со свободой действий, которая предоставляется перевозчикам на тактическом уровне. Во французских городах Лионе и Дижон перевозчики ограничены в своей свободе относительно изменения порядка транспортного обслуживания. Наоборот, в скандинавских странах, например Харлеме (Нидерланды) или Сундсвале (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 контракции 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 контракция маршрутной сети, намного более разнообразна, чем контракция маршрута. В некоторых случаях она возникала 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 по своему размеру городов. Полная сетевая контракция 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 Лидса (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 услуг 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.

Транспортной администрации, как правило, приходится в дополнение к коммерчески привлекательным транспортным услугам реализовывать и пакет социально необходимых, но невыгодных для перевозчика услуг. Тогда до-

полнительные 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.

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

Около десяти лет в Беларуси стихийно развивается частный бизнес, использующий микроавтобусы для выполнения перевозок пассажиров в регулярном сообщении, дополняя тем самым работу общественного транспорта, работающего 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 баланса можно снова назвать партнерские обязательства по уровню качества транспортного обслуживания в Лидсе (Великобритания).

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 обслуживание, 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; 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 задач транспортной политики может быть условно разделена на три основных этапа: определение целей, соотнесение их с местными условиями и переход от целей

и задач к планированию транспортной услуги.

Реализация задач транспортной политики

Этапы	Задачи властей
Этап подготовки	Определение целей
	Планирование контрактов
Фаза заключения	Заключение контракта
Период действия	Мониторинг

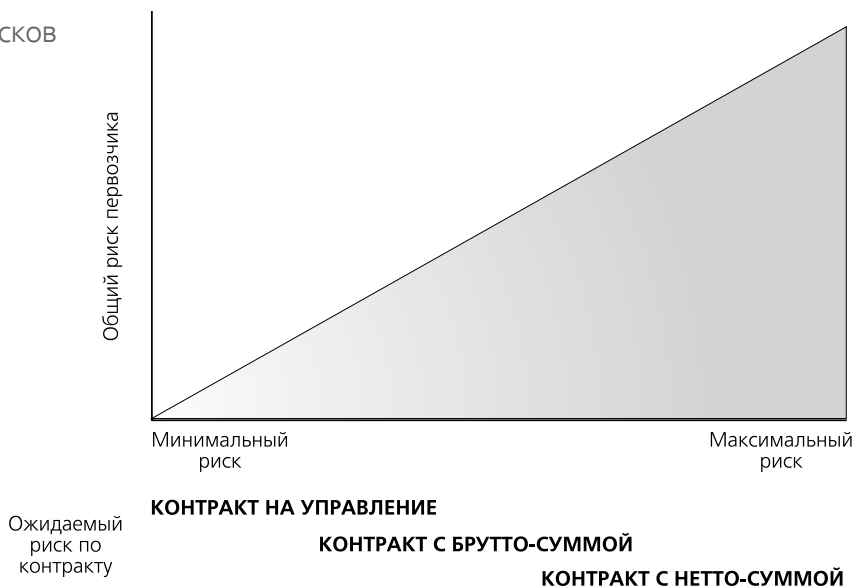
Для того чтобы поставленные цели региональной транспортной политики трансформировать в конкретные действия (создание необходимых организационных структур, подготовку контрактов и др.), необходимо провести оценку местных условий и перейти от стратегического к тактическому уровню планирования и постановке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

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 необходимо учитывать 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 сто-

Распределение рисков



роны, 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 внесения изменений в условия 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 исполнения 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 выполнения 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, например, выплачивается определенная сумма денежных средств за каждый километр пробега автобуса по маршруту. Другим вариантом дополнительной мотивации пере-

возчика может быть введение бонусов, ориентированных на результат, и выплачиваемых перевозчику, например 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, то 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) тоже имеет в распоряжении независимые данные. В качестве некоторых рекомендаций по системе сбора информации, учитывая опыт зарубежных 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 поддаваться 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 ор-

ганов 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, обеспеченную 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 Порто 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 не-

ясности 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 минимум, 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 условий: первое - 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 при-

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

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. Пере-

возчик 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 такие рекомендации, как:

- 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.

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.

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 транспортной и градостроительной политик, принятия комплекса мер, направленных на снижение транспортной привлекательности центра города, а также разумному ограничению 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 и обеспечивать более высокий уровень безопасности перевозок пассажиров.

Зарубежный опыт свидетельствует о большом потенциале государственно-частного партнер-

ства и эффективного использования финансовых средств коммерческих и банковских структур в развитии городских транспортных систем при условии предоставления им соответствующих стимулов.

Интегрированная транспортная политика предполагает не только координацию работы разных видов общественного транспорта, но и существенное изменение подходов к организации дорожного движения, а также согласованные графики движения транспортных средств и удобную для пассажиров систему пересадок.

В нашей стране назрела объективная необходимость разработки новой государственной стратегии в области устойчивой мобильности, а для общественного транспорта законодательно должна быть закреплена гарантия обеспечения его приоритетов, в том числе в области дорожного движения.

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.

Успешное развитие общественного транспорта в современных условиях невозможно без использования интеллектуальных транспортных систем, включая средства спутниковой навигации, а также формирования единого информационного пространства.

Все эти важнейшие составляющие должны найти соответствующее отражение в государственной политике и получить законодательное

закрепление. Более того, развитие законодательства и институциональные преобразования тесно взаимосвязаны, по сути, представляют собой систему сообщающихся сосудов.

Необходима взвешенная и целенаправленная работа по более четкому разграничению функций государственных органов, упорядочению взаимоотношений между заказчиками и исполнителями транспортных работ и услуг на основе совершенствования методов государственного регулирования, направленных на транспортную и экологическую безопасность, повышение качества и доступности услуг всей системы общественного транспорта.

Опыт многих стран мира показывает как положительные стороны, так и негативные последствия приватизации общественного транспорта. Его развитие может быть обеспечено не только на основе повышения эффективности работы государственных транспортных предприятий, но и при условиях добросовестной конкуренции с частным бизнесом и привлечения инвестиций со стороны заинтересованных финансовых институтов и коммерческих структур других отраслей экономики.

Использование местными органами власти, руководителями и специалистами транспортных предприятий изложенного в обобщенном виде зарубежного опыта контрактации услуг общественного транспорта позволит упростить поиск решения сложнейшей задачи: улучшения транспортного обслуживания населения на основе стабильных договорных отношений.

Транспортная общественность заинтересована в изучении, пропаганде и возможном использовании лучшего опыта, накопленного в разных городах и странах, а также в конструктивном диалоге с органами власти при выработке государственной стратегии устойчивой мобильности и механизмов ее реализации. Как гласит восточная мудрость: «Сила не в отсутствии проблем, а в умении их решать».



Авторы

Бабицкий Дмитрий Михайлович – эксперт Центра социально-экономических исследований CASE – Belarus

Ермоленков Виктор Владимирович – доцент кафедры управления региональными системами АПК, кандидат биологических наук (доцент)

Леончик Валентина Павловна – первый заместитель Председателя РОО "Белорусский Союз Транспортников"

Сокол Дмитрий Владимирович – кандидат экономических наук

Контакты

Фонд им. Фридриха Эберта. Представительство в Украине
ул. Пушкинская, 34, г. Киев, 01004, Украина

Тел.: +38-044-234-00-38 | факс: +38-044-451-40-31
Все тексты доступны на веб-странице:

<http://www.fes.kiev.ua>

Заказы/ контакты:

mail@fes.kiev.ua

Мнения, высказанные в данной публикации, не обязательно отображают взгляды Фонда им. Фридриха Эберта или организаций, где работают авторы.

Эта публикация напечатана на бумаге, изготовленной с учетом устойчивого лесопользования.

