



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.47:656(470.5) **О.Б. ГАНИН**, к.экон.н., директор Центра стратегических исследований и разработок, доцент кафедры национальной экономики и экономической безопасности, доцент кафедры финансов, кредита и биржевого дела ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: OVGanin@yandex.ru

И.О. ГАНИН, студент 5 курса экономического факультета ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: ganinio@bk.ru

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА МЕГАПОЛИСА (НА ПРИМЕРЕ Г. ПЕРМИ)

Сегодня все более актуальной задачей становится развитие городского пассажирского транспорта, занимающего одно из ключевых мест в системе оценочных критериев комфортного и безопасного проживания на территории муниципального образования городского типа.

Одним из наиболее важных дестабилизирующих факторов является *автомобилизация* крупных городов. Как отмечается в материалах к обоснованию Генерального плана города, Пермь «как и все развитые мегаполисы... вступила в полосу “взрывной” автомобилизации». При этом подчеркивается, что «на самом деле уровень автомобилизации в городе невысок по сравнению как с российскими городами, так и с городами в странах развитой рыночной экономики Европы и Американского континента» [2, с. 62]. Этот вывод подтверждается и данными статистики. Так, количество автомобилей на тысячу жителей в Екатеринбурге достигло в 2010 г. 335 (в Москве – 286). Лучше складывается ситуация в других городах

В статье анализируются проблемы и трудности, которые могут возникнуть при организации городских пассажирских перевозок общественным транспортом в условиях постоянно растущей автомобилизации населения. Детально рассматриваются ныне предложенные принципы построения городских пассажирских перевозок общественным транспортом в развивающемся индустриальном центре с целью выявления недостатков и предложения новых решений.

Ключевые слова: концепция общественного транспорта; городской общественный транспорт

региона. Количество автомобилей на тысячу жителей в Челябинске — 207, Уфе и Тюмени — почти 240, Перми — 187 [5]. В то же время, несмотря на «аутсайдерские» позиции по сравнению с городами-аналогами, Пермь уже сталкивается с рядом проблем, связанных с неконтролируемым процессом автомобилизации:

- снижение скорости движения в центральных районах города;
- снижение доли общественного транспорта в транспортном потоке по центральным улицам;
- рост количества несанкционированных парковок;
- ухудшение экологической ситуации в связи с ростом загазованности;
- рост аварийности и числа заторов;
- падение пассажиропотока, перевозимого общественным транспортом, и как следствие, недофинансирование инвестиционных программ отрасли.

Одним из отрицательных результатов недофинансирования становится опережающий износ подвижного состава. Так, по данным ГИБДД в 2010 г. на территории г. Перми было зарегистрировано 2547 автобусов, средний возраст которых составил 17 лет 2 месяца [1].

Как отмечается в п.3.3 Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, «городской пассажирский общественный транспорт (далее - ГПТ) является важнейшим элементом транспортной системы, который обеспечивает ежедневную транспортную подвижность двух третей населения России» [6]. При этом речь идет не просто о повышении роли общественного транспорта, а о реализации проектов как по развитию городской транспортной инфраструктуры, включая электронную систему регулирования транспортных потоков и оплаты проезда, так и по согласованному развитию и организации взаимодействия различных видов транспорта.

Именно в сегменте структурирования различных видов транспорта кроется еще одна проблема организации эффективных пассажироперевозок. Так, по некоторым источникам, для городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек рекомендуется следующее распределение пассажирских перевозок между видами транспорта: трамвай – 40%; троллейбус – 25%; автобус – 35%. В Перми это соотношение серьезно нарушено в пользу изношенного и, в силу этого, далеко не безопасного автобусного парка.

Следует отметить и еще одну негативную тенденцию в развитии отрасли общественного транспорта в г. Перми, отличающую нас от других городов-аналогов. Это 100%-ная приватизация сегмента автобусных перевозок. Нарушение баланса между частным и муниципальным секторами в отрасли пассажирских перевозок привело к тому, что «невидимая рука рынка» в лице частных перевозчиков достаточно крепко «взяла за горло» администрацию муниципального образования по целому ряду вопросов текущей деятельности, используя фактически сложившуюся монополизацию рынка как рычаг в переговорном процессе. В этом плане достаточно обоснованно выглядит тезис о том, что «муниципальные предприятия ГПТ находятся под влиянием нарастающей конкуренции со стороны стихийно действующих на маршрутах частных предприятий и индивидуальных предпринимателей. Кроме того, сектор в целом испытывает растущую функциональную конкуренцию в силу роста

числа легковых автомобилей в личном пользовании, которая помимо влияния на платежеспособный спрос на услуги ГПТ, существенно осложняет условия работы подвижного состава ГПТ на улично-дорожной сети городов» [6].

Сложившаяся в отрасли пассажирских перевозок ситуация требует выработки концептуальных решений, определяющих основные направления ее развития и пути решения целого комплекса проблем на средне- и долгосрочную перспективу.

Фундаментальной основой разработки Концепции развития общественного транспорта г. Перми должен стать Генеральный план города Перми, определивший основные принципы развития инфраструктуры городского общественного транспорта:

- выделение полос движения исключительно для общественного транспорта;
- обеспечение большей части населения центра города, периферии и удаленных городских центров услугами общественного транспорта;
- улучшение связанности транспортной сети, количества и удобства мест пересадок между маршрутами и видами транспорта;
- соединение трамвайной сетью наиболее плотно заселенных территорий города с городским центром;
- планирование маршрутной сети для реализации следующих уровней доступности:
 - высокий (остановка трамвая в 3 минутах ходьбы, или в радиусе 250 м),
 - средний (остановка автобуса в 5 минутах ходьбы, или в радиусе 400 м);
 - гарантированный минимум (остановка автобуса в 7 минутах ходьбы, или в радиусе 600 м);
- предоставить трамвайной сети 100%-ный приоритет на дороге [2, с. 81].

Кроме этого, Генеральный план предписывает администрации города разработать программу развития общественного транспорта, предусматривающую «механизмы регулирования услуг общественного транспорта с целью недопущения разрушительной и хаотичной системы пассажирских перевозок, которая “крадет” пассажиров с регулярных маршрутов, не выполняя при этом необходимых социальных функций» [2, с. 81-82].

Следует отметить, что попытки разработать документ под рабочим названием «Концепция организации транспортного обслуживания населения города Перми» предпринимается с 2008 г. Результатом этой работы стали отдельные проекты, представляющие групповые интересы администрации города, депутатского корпуса, автобусных перевозчиков, не получившие, в силу этого, общественного признания и не прошедшие утверждение Пермской городской Думой. Для выработки единых подходов в разработке Концепции группа депутатов Пермской городской Думы в апреле 2012 г. сформировали задание для мэрии по созданию транспортной концепции города. Кардинально меняя подходы к принципам написания Концепции, депутаты предложили ввести понятие «предельный тариф» на проезд. Согласно этому принципу частные перевозчики вправе снижать стоимость проезда по своему усмотрению. Для обеспечения социальной доступности было предложено внедрить льготные маршруты для поддержки отдельных слоев населения – в форме введения льготных «авточасов» с выплатой из бюджета компенсации частным перевозчикам. Конкурсный принцип распределения маршрутов

предполагает возможность появления в рамках одного маршрута нескольких победителей-перевозчиков. За основу маршрутной сети берется существующая маршрутная сеть. И, в заключение, из Концепции был исключен крупнейший оператор рынка пассажирских перевозок – МУП «Пермгорэлектротранс» [4].

Однако при ближайшем рассмотрении «новые принципы» не только не позволяют разрешить уже сложившийся блок проблем, но и усугубляют их. Одним из показателей этого факта является внесение в Пермскую городскую Думу еще одного варианта Концепции, исключающего ранее названные принципы. Такая неоднозначность подходов к решению транспортных проблем предполагает более детальное рассмотрение основополагающих принципов, которые должны быть положены в основу Концепции развития общественного транспорта как документа, обеспечивающего успех реформаторского начинания или его крах.

Согласно утвержденному варианту «Основных подходов к организации транспортного обслуживания на территории города Перми» в основу Концепции должны быть положены шесть основных критериев: финансовая доступность (тарифная политика), территориальная доступность (маршрутная сеть), временная (графики движения), коммерческая (доступность захода на рынок для перевозчиков), качественная доступность (требования к подвижному составу) и контроль за качеством транспортного обслуживания.

1. Финансовая доступность.

Основной составной частью тезиса о финансовой доступности является «предельный тариф стоимости проезда». «Предельный тариф» предполагает право частного перевозчика *по своему усмотрению* снижать стоимость проезда, например, в зависимости от времени движения, участка пути или по иным критериям.

Авторы принципа «предельного тарифа», отдавая приоритет механизму «свободной конкуренции», проигнорировали тот факт, что отрасль пассажирских перевозок - это *регулируемый* сектор городского хозяйства с очень жесткими требованиями к обеспечению безопасности перевозок, качеству обслуживания и стоимости услуги, обеспечивающей ранее обозначенные составляющие. И ответственность за это регулирование возложена федеральным законодательством на муниципальное образование.

Небесспорным является и тезис о необходимости «внедрения дополнительных мер поддержки отдельных слоев населения по созданию льготных маршрутов, рейсов или графиков движения в форме введения льготных «авточасов» с выплатой из бюджета города компенсации частным перевозчикам».

Во-первых, о каких дополнительных мерах поддержки может идти речь, когда еще не закончились судебные иски частных перевозчиков к администрации г. Перми по взысканию субсидий на перевозку льготных категорий пассажиров. И это в ситуации, когда достоверная информация о количестве «льготников», реально перевезенных общественным транспортом, отсутствует.

Во-вторых, такой подход противоречит концептуальным положениям Транспортной стратегии Российской Федерации, которые гласят: «экономическим содержанием реформы ГПТ является повышение экономической эффективности операторов, создание равных условий для операторов различных

форм собственности и развитие конкуренции, *переход от покрытия убытков операторов к рыночным отношениям между заказчиком перевозок и оператором*» (выделено нами. – О.Б. и И.О.) [6]. В качестве разумной альтернативы идеологии «предельного тарифа» должна стать идеология «единого электронного билета», позволяющая:

- связать разрозненных перевозчиков в единый комплекс, оказывающий транспортные услуги по единым стандартам и правилам;
- сделать «прозрачным» реальный объем перевозок, включая учет льготников;
- сэкономить на самой затратной части пассажирских перевозок – фонде заработной платы, отказавшись от услуг кондукторов;
- ввести гибкую систему оплаты проезда начиная от единой суточной карточки до квартального проездного билета с бонусами или дисконтами за количество поездок, стимулирующими добросовестную оплату.

2. Территориальная доступность (маршрутная сеть).

Нельзя согласиться с авторами тезиса о том, что «при формировании маршрутной сети за основу принимается существующая маршрутная сеть». Реализация этого принципа означает консервацию всего комплекса проблем, связанных с маршрутизацией транспортной сети в современных условиях. Сюда можно отнести и высокий процент дублирования маршрутов, и необоснованно высокий процент транзитных маршрутов через центр г. Перми, недостаточную транспортную доступность ряда густонаселенных микрорайонов города, наличие «убыточных» маршрутов и т.п.

В связи с отсутствием в течение долгого времени мероприятий по повышению востребованности городского электрического транспорта, по состоянию на май 2010 г., доля пассажиропотока, приходящаяся на муниципальный общественный транспорт, сократилась до 16% (табл. 1, стр. 60).

В дальнейшем, если не предпринять необходимых мер, падение востребованности общественного транспорта в целом, и городского электрического транспорта, в частности, наблюдающаяся в последнее десятилетие, продолжится и приведет к снижению доходности и инвестиционной привлекательности отрасли, росту бюджетных затрат на субсидирование убыточных маршрутов, повышение стоимости перевозки одного пассажира.

Необходима оценка уровня загрузки транспортной инфраструктуры для приведения пропускной способности улиц, остановочных пунктов и площадок для межрейсового отстоя общественного транспорта в соответствие с количеством обслуживающего их подвижного состава.

Перегрузка остановочных пунктов приводит к скоплению транспорта, посадке/высадке пассажиров вне остановочных площадок. Отсутствие на многих конечных пунктах разворотных площадок провоцирует аварийные ситуации в связи с разворотом транспортных средств на проезжей части. Кроме того, отстой автобусов вблизи жилых домов вызывает недовольство жителей по поводу шума и загазованности воздуха выхлопными газами.

При нормативном показателе расстояния подходов к остановочным пунктам 500 м в г. Перми присутствуют районы, где данный показатель значительно выше.

Таблица 1

Структура городских пассажирских перевозок на территории г. Перми

Параметры	Виды общественного транспорта											
	Автобус			Троллейбус			Трамвай			ИТОГО		
	2004	2010	%	2004	2010	%	2004	2010	%	2004	2010	%
Кол-во маршрутов, шт.	77	74	96,1	12	9	75,0	11	11	100,0	100	94	94,0
Кол-во графиков, шт.	795	730	91,8	87	84	96,6	162	123	75,9	1044	940	89,75
Суточный пассажиропоток	755175	789418	104,5	73412	49104	66,9	206955	106494	51,5	1035542	945016	91,3

Таблица 2

Средняя эксплуатационная скорость на маршрутах городского пассажирского транспорта

Параметры	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Скорость, км/ч	17,53	Нет данных	Нет данных	16,13	15,88	15,69
Кол-во легковых автомобилей на 1000 чел., ед.	125	132	146	160	179	Нет данных	187

3. Временная доступность (графики движения).

Этот раздел сохраняет сложившийся «статус-кво» по полномочиям администрации г. Перми в установлении и изменении расписания (интервалов) движения городского пассажирского транспорта.

В то же время и здесь назрела необходимость в определенных изменениях, связанных с целесообразностью формирования двух графиков движения:

- социального, гарантирующего оказание транспортной услуги на уровне социальных стандартов по минимально обоснованной цене любому жителю города;

- коммерческого, обеспечивающего оказание транспортной услуги более высокого качества с меньшими временными затратами по более высокой цене.

Следует заметить, что определенный опыт подобного подхода, требующий более детального изучения, уже накоплен в Красноярске. Именно в Красноярске администрация города столкнулась с проблемой соблюдения графиков движения при растущих темпах автомобилизации, приводящей к снижению скорости движения, пробкам, росту аварийности. Подобные проблемы становятся характерными и для Перми (табл. 2).

Таким образом, формирование графиков движения должно сопровождаться организационной работой администрации города по обеспечению реального приоритета общественного транспорта (выделенные полосы, светофорное регулирование, оперативность урегулирования ДТП и т.п.).

4. Коммерческая доступность рынка транспортного обслуживания для частных перевозчиков.

Этот раздел декларирует допуск частных перевозчиков на рынок пассажирских перевозок на основе конкурса. При этом конкурсы должны проводиться таким образом, чтобы в рамках одного маршрута могло быть несколько победителей – перевозчиков.

В части конкурсности процедур допуска к пассажирским перевозкам нет никаких возражений. Но при этом следует раз и навсегда определить критерии проведения конкурса. До последнего времени существовали два критерия отбора – ценовой и качественный. Задачи оптимизации и повышения эффективности целесообразно решать при одном переменном критерии, и в нашем случае – это качество оказываемой услуги.

Что касается наличия на одном маршруте нескольких победителей – перевозчиков, то эта посылка не выдерживает никакой критики.

Основная задача муниципального образования – обеспечение соблюдения всех регламентов предрейсового осмотра, медицинского контроля, качества ремонтов и ТО; диспетчеризация; резервный фонд; обновление подвижного состава; соблюдение требований законодательства по охране труда и т.п. Как это можно требовать от индивидуального предпринимателя, единственный автобус которого со сроком износа 17 лет стоит у забора и там же ремонтируется силами этого же предпринимателя?

Администрация г. Перми должна взаимодействовать с общественными объединениями перевозчиков, юридически оформленными в саморегулируемую организацию, несущую коллективную ответственность за реализацию

муниципального заказа, страхующую свою ответственность в рамках заключенных муниципальных контрактов, обеспечивающую соблюдение всех требований по безопасности пассажирских перевозок в соответствии с действующим законодательством.

5. Качественная доступность.

По мнению постановщиков задачи, этот критерий предполагает выработку требований к подвижному составу и качеству обслуживания пассажиров, утверждаемых администрацией г. Перми.

Эта, казалось бы, бесспорная аксиома требует существенного уточнения. Повышение качества подвижного состава предполагает серьезные инвестиционные вложения со стороны малого бизнеса. При этом любой инвестиционный проект должен показать положительный денежный поток, достаточный для возврата привлеченных денежных средств в разумный промежуток времени. Отсюда вытекает необходимость утверждения требований к подвижному составу с понятным сроком реализации этих требований (как правило, 3-5-летний период) и, соответственно, обеспечения реализации этих требований путем заключения муниципальных контрактов на соответствующий срок.

При этом следует прогнозировать изменение такого важного социального показателя, как размер тарифа, который неминуемо вырастет при реальном обновлении подвижного состава и сохранении пассажиропотока. В силу полной непрозрачности экономики перевозок частного сектора можно лишь чисто экспертно предположить, что малый бизнес в этом сегменте рынка дошел до нижнего предела так называемой «оптимизации» и дальнейшее сохранения сложившейся ситуации может привести к коллапсу отрасли.

6. Исключение из Концепции вопросов развития городского электрического транспорта.

Такой подход не может быть оправдан, поскольку сводит Концепцию развития общественного транспорта г. Перми лишь к локальным проблемам автобусных перевозок. «За кадром» остаются такие актуальные виды общественного транспорта, как маршрутные и легковые такси, речной транспорт, городская электричка, ведомственный транспорт. Как отмечают эксперты Международного союза общественного транспорта (UITP), разработка дальновидной комплексной городской политики «оптимизирует преимущества общественного транспорта и позволяет гражданам вести более комфортную жизнь в городе. Хорошо спланированная и надежно функционирующая система общественного транспорта является краеугольным камнем такой политики.

Для удовлетворения экономических, социальных и экологических ожиданий и потребностей общества, *различные виды транспорта должны функционировать скоординировано в рамках единой транспортной системы* (выделено нами. – О.Б. и И.О.), при этом все участники рынка транспортного обслуживания должны придерживаться общей линии. В то же время необходим баланс для того, чтобы административное вмешательство не причиняло ущерба социальным функциям общественного транспорта. Разработка и принятие соответствующей нормативно-правовой и институциональной базы гарантируют, что обе цели будут достигнуты» [3].

Кроме этого, «любая стратегия развития общественного транспорта может преуспеть только в том случае, если она эффективно координируется и интегрируется с другими городскими программами (например, тех, что касаются вопросов землепользования, работы полиции и налоговых органов, развития парковок и т.д.). Такое взаимодействие дает преимущества как для сектора общественного транспорта, так и для других направлений городского развития» [3].

Подводя итог, следует отметить, что при всем многообразии подходов к разработке Концепции развития общественного транспорта, как и многих других стратегических документов, целесообразно избегать группового однобокого подхода как к постановке задачи, так и к ее решению. При наличии научного потенциала, которым может гордиться Пермь, в любом случае было бы эффективней привлечь к решению этой проблемы региональных ученых, способных не только разработать адаптированный к потребностям города документ, но и осуществлять текущий мониторинг его реализации с необходимыми в зависимости от складывающейся ситуации корректировками и изменениями.

Список литературы

1. *Знаете ли Вы что:* статистические данные о различных параметрах функционирования транспортной системы в 2010 году [Электронный ресурс]. URL: <http://goad.perm.ru/index.php?id=487> (дата обращения: 10.05.2012).

2. *Краткое* изложение обоснований проекта Генерального плана города Перми. Пермь: ООО «Студия ЗеБРА», 2010. 142 с.

3. *Общественный транспорт:* умное зеленое решение [Электронный ресурс] // Омнибус. 2009. № 7/8. URL: http://www.omnibus.ru/arhiv/7-8_2009/uitp/ (дата обращения: 15.05.2012).

4. *Пелявина И.* Лиха езда начало [Электронный ресурс] // Коммерсантъ (Пермь). 2012. № 76 (4858). URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1924982> (дата обращения: 15.05.2012).

5. *Толмачев Д., Конюшенко Е.* Уральские мегаполисы через 10 лет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.expert-russia.ru/dc/show/25/1094> (дата обращения: 10.05.2012).

6. *Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года* [Электронный ресурс]: утв. приказом Министерства транспорта Рос. Федерации от 12 мая 2005 г. № 45. URL: http://www.mintrans.ru/Trans_Strateg_12052005.doc (дата обращения: 15.05.2012).