

Оглавление

Благодарности.....	6
<i>М. Блинкин</i> . Предисловие	8
Введение.....	15
Глава 1. История вопроса	25
Ценность исторического опыта	25
Пример первый. Французские концессии	26
Пример второй. Британский свободный рынок.....	38
Пример третий. Американские маршрутные франшизы	51
Пример четвертый. Муниципализация по-британски	62
Выводы: перевозки в разных политических культурах.....	70
Глава 2. Британское дерегулирование.....	74
Первопроходцы реформ.....	74
Предыстория	75
Дерегулирование городских перевозок	82
Конкуренция в условиях дерегулирования.....	92
Результаты дерегулирования	108
Партнерства по вопросам качества перевозок.....	121
Местные успехи	125
Нужен ли транспорту свободный рынок?	128
Глава 3. Скандинавская модель	130
Почему опыт Скандинавии важен.....	130
История реформ.....	131

Контракт по скандинавской модели	149
Результаты конкурентных торгов.....	156
Идеальна ли скандинавская модель?	162
Глава 4. Голландская модель	170
Почему опыт Нидерландов важен	170
Опыт Франции	171
Транспорт Нидерландов в XX веке	172
Закон о пассажирских перевозках 2000 года	180
Контракт по голландской модели.....	191
Результаты.....	202
Дискуссия вокруг голландской модели	205
Глава 5. Новая классическая модель.....	212
Замедление реформ.....	212
Европейские тенденции в 2000-е годы	213
Развитие теоретических идей.....	219
Муниципальные корпорации	226
Контракты с муниципальными корпорациями	234
Реальные примеры	236
Выводы: современные организационные модели	249
Глава 6. Транспорт развивающегося мира.....	252
Два мира	252
Микроавтобусные перевозки.....	253
Организация бизнеса	261
Реформы микроавтобусных перевозок.....	268
Пример матату в Кении — долгая эволюция микроавтобусов	277
Пример «Трансантьяго» в Чили — уроки амбициозной реформы	285
Выводы о реформах в развивающемся мире.....	298

Глава 7. Российская модель	300
Введение	300
Предыстория: был ли наш путь в XIX–XX веках уникальным?	301
Начало регулирования: согласование паспортов маршрутов	309
Усиление регулирования: открытые конкурсы и договоры	318
Современное регулирование: 220-ФЗ	335
Передовые примеры реформ	350
Какие тенденции ждать в будущем?	367
Приложение. Внедрение контрактов на регулярные перевозки в России	370
Глава 8. Новая модель Москвы	375
Введение	375
Предыстория реформы	376
Подготовка Новой модели	380
Конкурентные торги	392
Выход на маршруты	401
Итоги Новой модели	413
Чему нас научила Новая модель	420
Список литературы	424

Благодарности

Эта книга обязана своим появлением многим людям. Первый, кого я хотел бы поблагодарить, — Михаил Блинкин. Долгое время он был директором Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ, и именно он еще в 2016 году предложил мне написать монографию на тему взаимодействия с перевозчиками. Я благодарен ему и за научное редактирование фрагментов книги, особенно частей о России.

Выражаю благодарность Константину Трофименко, который в течение нескольких лет был моим руководителем в Институте и в начале работы над книгой снизил мою загрузку по другим проектам, что позволило мне написать несколько первых глав.

Хочу поблагодарить рецензентов книги — Илью Долматова, директора Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ, и Владимира Луговенко, заместителя директора Департамента государственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта Минтранса России. Они дали мне ценные рекомендации на финальном этапе работы над книгой.

За отдельные предложения благодарю моих коллег по Институту Павла Зюзина и Татьяну Кулакову, а также Михаила Хорта, доцента кафедры социальной философии Казанского федерального университета.

За дизайн обложки благодарю моего друга Сергея Рубцова.

Особой благодарности заслуживает Светлана Пучкова, автор большинства схем в данной книге.

Я очень благодарен Юлии Шуваловой за совместную работу по анализу маршрутной сети города Москвы.

Хочу поблагодарить сотрудников Издательского дома ВШЭ за большую работу по подготовке книги к печати.

Отдельной благодарности заслуживают представители московской транспортной отрасли, которых я интервьюировал в 2017 году, — Дмитрий Пронин (ДТиРДТИ г. Москвы), Олег Иванов (ГКУ «Организатор перевозок»), Александр Тур (ОАО «Группа Автолайн»), Мурад Султанов (ООО «Гепарт»), Евгений Овсянников (ООО «ГорТакси»), Василий Фоминых (ООО «Автокарз») и Александр Володарский (ООО «Транс-Вей»). Эти люди — первопроходцы реформ пассажирских перевозок и заслуживают огромного уважения.

Наконец, я должен отметить вклад моих близких, прежде всего жены и наших родителей. Работа над книгой заняла слишком много времени, и ее завершение стало для меня личным вызовом. Без их поддержки книга не увидела бы свет.

* * *

Уважаемые читатели, я буду рад получить ваши отзывы о книге. Со мной можно связаться по почте ryzhkov_alexandr@inbox.ru. Также я приглашаю подписаться на телеграм-канал «Город и перевозчики» <https://t.me/cityandoperators>.

Предисловие

В книге, которую вы держите в руках, впервые в российской профессиональной литературе комплексно осмысляются мировые и российские практики взаимодействия между государством и бизнесом в сфере городского пассажирского транспорта. Проведенная работа дает понимание, как формировались соответствующие практики, каким было их практическое применение с учетом институционального контекста и какими были последствия с точки зрения интересов городского пассажира, транспортного бизнеса, репутации городской власти.

Эти вопросы являются актуальными с момента зарождения пассажирских перевозок как таковых. Городской общественный транспорт в привычном для современного горожанина виде появился на свет на рубеже Средневековья и Нового времени. Означенной новацией человечество обязано выдающемуся французскому ученому (математику, физику, теологу, философу...) Блезу Паскалю и его многолетнему другу и покровителю герцогу Артюсу Гуфье де Роанне, губернатору провинции Пуату.

Осенью 1661 года Паскаль изложил в беседе с герцогом, а затем зафиксировал письменно формулу своего изобретения: общедоступные пассажирские кареты всегда должны следовать по одному и тому же маршруту и соблюдать сроки отправления от остановочного пункта каждую половину и четверть часа, даже если карета остается пустой; пассажиры должны платить 5 су. Герцог де Роанне ознакомил с этой идеей короля Людовика XIV и, заручившись высочайшим согласием, учредил акционерную перевозочную компанию, первый маршрут которой был открыт 18 марта 1662 года в Париже. К лету 1662 года в Париже было организовано пять регулярных маршрутов, перевозка на которых осуществлялась восьмиместными каретами по единому тарифу в 5 су. В 2012 году по случаю 350-летия этого исторического события на конеч-

ной остановке «маршрута Паскаля» была установлена памятная доска. По приглашению тогдашнего президента Международного союза общественного транспорта (UITP) почетного профессора ВШЭ Алана Флауша мне посчастливилось при том присутствовать.

Обратим внимание на главные содержательные позиции инновационного проекта Паскаля — де Роанне.

Организация перевозок в звене «перевозчик — пассажир». Традиционная с древнейших времен схема, сохранившаяся в качестве атавизма в современных *jitneys* (маршрутках), предполагала отправление экипажа по факту наличия спроса на перевозку: нет пассажиров — ждем, появились пассажиры — поехали. Паскаль ввел революционное изменение: отправление по заранее объявленному расписанию. Разумеется, 15- или 30-минутный интервал Паскаль привел только в качестве примера: для математика было вполне естественным делом объяснять собеседникам — не математикам любые новые правила на числовых примерах. Эти «новые правила» образца середины XVII века сохранились до наших дней без каких-либо изменений, став базовым признаком нормального, то есть регулярного общественного транспорта.

Подвижной состав Паскаль оставил за кадром. Надо полагать, интуиция первоклассного физика подсказала ему, что конной тягой вся эта история не закончится, а Паскаль — философ и теолог, наверняка понимал, что институция общедоступных пассажирских карет как таковая не зависит от вида тяги. Во всяком случае впечатляющие изменения последующих 360 лет — от конных омнибусов (которые исчезли с улиц Парижа только в 1913 году!) до электробусов и новейшего подвижного состава современных метрополитенов, городских железных дорог и LRT (легкорельсового транспорта) — нисколько не изменили институциональную сторону дела.

Тариф, по формуле Паскаля, объявлялся заранее (*pre-announced rate*) и не зависел от дальности поездки, что было вполне революционным не только для середины XVII века, но и для гораздо более позднего времени. Следует, однако, заметить, что великий ученый был весьма далек от реалий городской жизни: предложенная Паскалем тарифная ставка в 5 су (примерно эквивалентная современным 10 евро) была с энтузиазмом принята учредителями компании-перевозчика, но не слишком понравилась парижским пассажирам. Эквивалентный

радиус¹ Парижа 1660-х годов не превышал 1,9 км, так что дальность поездок была заведомо скромной. В этих условиях по мере перехода «маршрутов Паскаля» из роли новомодного аттракциона в статус регулярного городского сервиса тариф в 5 су выглядел нерационально высоким даже для чистой публики, которая одна только и была допущена на эти маршруты.

Реализация «пилотного проекта» герцога де Роанне продолжалась до 1677 года и была завершена по сугубо рыночным мотивам: в целевом сегменте чистой публики восьмиместные кареты проигрывали конкуренцию фиакрам за явным тех преимуществом; в городе с эквивалентным радиусом пешеходного масштаба регулярные маршруты вряд ли могли быть успешными даже при более скромном тарифе. По сути дела, Париж и вслед за ним другие города мира изучали вопросы организации перевозок и экономику спроса/предложения на транспортные услуги методом проб и ошибок.

Организация перевозок в звене «компания-перевозчик — городская (или более высокая) власть» — пожалуй, самое интересное и вариативное направление.

Герцог де Роанне открывал свой первый омнибусный маршрут с личного одобрения короля Людовика XIV. В наиболее радикальных сценариях дерегулирования перевозочной деятельности, связанных с именами Рональда Рейгана и Маргарет Тэтчер, каких-либо разрешений на открытие новых маршрутов не требовалось. «Наиболее правильный» формат взаимоотношений городской власти и компаний-перевозчиков города мира в течение 360 лет нащупывали (и продолжают нащупывать!) тем же методом проб и ошибок.

На означенном пути были перепробованы все мыслимые рецепты.

Значительная часть ученых-транспортников и ученых-экономистов, вовлеченных в транспортные проблемы, по сей день уверены, что лучшим был рецепт социалистического планирования, обеспечивший создание «лучшего в мире советского общественного транспорта». В наши дни самыми горячими сторонниками этой концепции являются зарубежные коллеги левых убеждений, которые знают о советской модели в основном

¹ Эквивалентный радиус вычисляется по формуле: $R_{eq} = \sqrt{S/\pi}$, где S — площадь города (в км²).

со слов Джона Гэлбрейта². Он утверждал, в частности, что в такой сфере, как железные дороги и общественный транспорт, наилучших результатов можно добиться методами социалистического планирования. Ссылки на это утверждение «ведущего американского ученого-экономиста» были чрезвычайно популярны в советской транспортной литературе.

Но объективное сравнение советского общественного транспорта с лучшими мировыми аналогами было явно не в его пользу. Вскоре после открытия цензурной форточки в конце 1980-х мы с коллегами опубликовали анализ результатов обследования городских автобусных маршрутов Москвы за 1985 год³. Было показано, что 47% перевозок в часы пик осуществлялось в условиях наполнения салонов выше предельного норматива, принятого Международным союзом общественного транспорта (МСОТ), — 0,15 м²/пасс., то есть 6,67 стоящих пассажиров на 1 м² свободной площади пола. Более того, 15% перевозок проходило в условиях хуже предельной технической характеристики автобуса — 0,125 м²/пасс., то есть 8 стоящих пассажиров на 1 м² свободной площади пола. Такое качество перевозок можно считать «запредельно скверным»: в европейских городах предельная норма наполнения салона автобуса всегда соблюдалась на уровне 0,33 м²/пасс., в худшем случае — 0,25 м²/пасс.

При всем том «советская модель» в своем идеальном виде (если исключить минусы идеологически обусловленных несообразно низких тарифов, «экономного» государственного финансирования и скверного качества подвижного состава!) вполне могла бы рассматриваться как один из возможных вариантов устройства городского общественного транспорта. На правах «живого свидетеля», объездившего в 1980-е годы десятки автобусных парков и областных объединений пассажирского автотранспорта, сообщу, что в лучших из них организация производства, качество транспортного планирования и управления перевозками находились на вполне достойном уровне.

² Дж.К. Гэлбрейт (1908–2006) — американский экономист, имевший репутацию «лучшего писателя среди экономистов и лучшего экономиста среди писателей». Цитируется фраза из монографии “Economics and the Public Purpose” (рус. пер.: *Гэлбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества*. М.: Прогресс, 1979).

³ Блинкин М.Я., Гуревич Г.А., Сарычев А.В. Автоматизированные системы транспортного планирования. Итоги науки и техники (Автомобильный и городской транспорт). Т. 13. М.: ВИНТИ, 1988.

Еще более многочисленны сторонники следующей концепции: городской общественный транспорт — это *business as usual*, обычный бизнес, если, разумеется, отбросить «заморочки социалистического толка». Здесь уместно процитировать еще одного американского профессора, Вукана Вучика: «Национальные правительства сплошь и рядом субсидируют на безвозвратной основе дорожные программы регионов и городов, по умолчанию относя их к категории общего блага. Но как только разговор заходит о таком же субсидировании программ развития общественного транспорта, немедленно выдвигаются возражения в том духе, что перевозка пассажиров — не общее благо, но обычный бизнес...»⁴.

При всем том модель *business as usual* в своем идеальном виде (если исключить минусы несообразного дублирования маршрутов с непрерывным выходом на главные городские магистрали каждого частного перевозчика и, соответственно, хаотической конкуренцией за пассажира на маршруте!) вполне могла бы рассматриваться как один из возможных вариантов устройства городского общественного транспорта. Во всяком случае в обширном массиве публикаций, посвященных итогам транспортных реформ Маргарет Тэтчер, голоса «за» и «против» разделились примерно пополам.

Альтернативой упомянутой выше (не одобряемой транспортными теоретиками и экспертами МСОТ) конкуренции за пассажира на маршруте является куда более уважаемая (и всемерно одобряемая названными лицами) конкуренция за маршрут на тендере. Здесь беда в целевой аудитории: при всех недостатках первой модели, перевозчик каждый день старается угодить реальному городскому пассажиру; при всех достоинствах второй — перевозчик старается раз в два-три года угодить членам тендерного комитета, городским бюрократам, которые сроду в его автобусах не ездили.

Впрочем, бог с ней, с конкуренцией. Конкурировать (в буквальном смысле слова) на общественном транспорте особо не за что: показатель *box fare ratio* (отношение объема кассовой выручки к эксплуатационным затратам) сильно меньше единицы на абсолютном большинстве

⁴ *Vuchic V. Transportation for Livable Cities. Routledge, 1999* (рус. пер.: Вучик В.П. Транспорт в городах, удобных для жизни. М.: Территория будущего, 2011).

маршрутов в городах мира. Кассовая окупаемость инвестиций в подвижной состав (а также в прочие элементы материально-технической базы общественного транспорта) и вовсе относится к области экономической экзотики. В бедных городах мира нарушение общественного договора, обеспечивающего балансировку низких пассажирских тарифов с дешевизной рабочих мест, приводит к крайне нежелательным для местной власти социально-политическим последствиям. В городах побогаче реакцией пассажиров на психологически некомфортное для них повышение тарифа становится массовая пересадка на личные автомобили, так как здесь *out-of-pocket price*⁵ автомобильной поездки не радикально выше платы за проезд в характерном для таких городов комфортном общественном транспорте.

Все эскизно нами обозначенные и многие прочие обстоятельства, специфические для разных технологических укладов, уровней социально-экономического развития, форматов расселения — застройки — планировки городов мира, стали поводом для организационных реформ в общественном транспорте во всем их историческом, географическом и личностном многообразии: от XVII до XXI века, от Лондона и Стокгольма до Сантьяго и Найроби, от барона Османа и Маргарет Тэтчер до членов московского правительства.

Александр Юрьевич Рыжков взял на себя труд изложить эту обширную историю с опорой:

- на обширную базу литературных источников, большинство из которых он впервые вводит в отечественный научный оборот;
- на реальный, воспринятый из первых рук опыт транспортных реформ последних лет, проведенных с тем или иным успехом в Москве и других городах России;
- и, может быть, самое главное — на личное общение с ведущими зарубежными экспертами и транспортниками-практиками, возможности для которого были открыты в период активного сотрудничества ВШЭ с МСОТ и другими международными организациями, причастными к тематике транспорта и муниципального управления.

⁵ *Out-of-pocket price* (англ.) — цена поездки без учета ранее произведенных затрат: для общественного транспорта — плата за проезд, для личного автомобиля — бензин плюс парковка.

Получилась интереснейшая книга, многие факты и выводы из которой оказались незнакомыми/неожиданными даже для ее первого (и весьма искушенного) читателя.

С полным на то основанием, что называется, под личную ответственность рекомендую эту книгу:

- специалистам-транспортникам, причастным к проблемам общественного транспорта, и студентам, изучающим транспортное планирование и смежные с этим предметом дисциплины, — все они получают несомненную пользу от внимательного прочтения книги;
- специалистам в области государственного и муниципального управления, как и студентам, изучающим эту многоаспектную науку; полагаю, что детально освещенные в книге вопросы взаимоотношений муниципалитетов с компаниями-перевозчиками имеют далеко не только отраслевые аспекты;
- коллегам, работающим в области институциональной экономики, которые, как мне кажется, на страницах этой книги найдут множество сугубо конкретных поучительных кейсов, относящихся к сфере их научных и/или преподавательских интересов;
- многим прочим образованным читателям — регулярным пассажирам общественного транспорта.

Читайте, господа, получите истинное интеллектуальное удовольствие.

Михаил Блинкин,
ординарный профессор Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»,
член Евро-Азиатского исполкома МСОТ в 2011–2022 годах

Введение

Новая дисциплина

Каждую осень отмечается особенная для специалистов по городскому транспорту дата. В воскресенье 26 октября 1986 года произошло дерегулирование британского общественного транспорта. Неформально эту дату окрестили «День Д», по аналогии с военной операцией Второй мировой войны. Влияние этой реформы на британский транспорт было революционным: она лишила органы власти большинства полномочий по организации перевозок, тем самым переведя общественный транспорт из сферы государственных услуг в сферу бизнеса. Побочными эффектами стали конкуренция перевозчиков, снижение стабильности транспортного обслуживания и отказ от единых расписаний, тарифов и билетов. дерегулирование явилось одной из наиболее противоречивых и критикуемых государственных инициатив в истории транспорта.

В 2016 году в день тридцатилетия дерегулирования я принимал участие в обучающей программе Международного союза общественного транспорта (МСОТ, UITP) на тему взаимодействия органов власти и перевозчиков. При обсуждении дерегулирования меня удивило отношение зарубежных коллег к этой теме: никто из них не высказался о реформе в радикально негативном ключе, даже перечисляя ее недостатки. Это зародило во мне сомнения, заслуживает ли дерегулирование той плохой репутации, которая сформирована целым поколением ее противников в 1980-е и 1990-е годы. Российской аудитории должен быть известен как минимум один пример такого отношения — книга Вукана Вучика «Транспорт в городах, удобных для жизни», впервые выпущенная в 1999 году, в которой дерегулирование характеризуется как «явный провал» [Вучик, 2011, с. 294].

Несмотря на все дебаты вокруг дерегулирования, мало кто отрицает, что оно многократно усилило интерес исследователей к вопросам регулирования перевозок. Разумеется, некоторый интерес существовал и ранее. Еще в 1859 году британский социальный реформатор сэра Эдвина Чедвика написал статью, где сформулировал понятия «конкуренция за сферу деятельности» и «конкуренция внутри сферы деятельности» [Chadwick, 1859] — в современных автобусных реалиях речь будет идти о «конкуренции за маршрут на торгах» и «конкуренции за пассажира на маршруте». Однако вал подобных работ пошел только после 1980-х годов. Начав с дискуссий и исследований, специалисты постепенно сформировали новую научную дисциплину — государственное управление в общественном транспорте (public transport governance). Дату британского дерегулирования можно считать днем рождения этой дисциплины в ее современном виде.

Можно спросить: почему она не возникла раньше? И до этого транспортные специалисты владели техническими знаниями по планированию и организации перевозок. Им были известны характеристики различных видов транспорта, принципы планирования маршрутов, а также составления расписания и графиков водителей. Почти вся литература, неважно, отечественная или зарубежная, шаг за шагом сверху донизу рассматривала процесс планирования и организации работы пассажирского транспорта. В Советском Союзе эта дисциплина называлась «организация пассажирских перевозок», в зарубежных странах — public transport planning and operations.

До 1980-х годов этого содержания было вполне достаточно, ведь что в Советском Союзе, что в странах с рыночной экономикой общественный транспорт был практически плановой отраслью. Большая часть перевозок выполнялась предприятиями, находящимися в публичной собственности, маршруты определялись транспортными планировщиками, а тарифы назначались с учетом социальных соображений. Муниципальные перевозчики де-факто обладали вечными правами на выполнение перевозок на территориях своих городов. В таких условиях не было надобности рассматривать организацию перевозок иначе как с технической стороны.

Все изменилось в 1980-е годы, когда во многих странах начали проводить либеральные экономические реформы. Общей тому причиной

была очевидная экономическая неэффективность монопольных предприятий, а подчас и низкое качество их услуг. В сфере транспорта реформы предполагали ликвидацию привилегий существующих предприятий и привнесение в отрасль элементов рынка.

В одних странах, как в Великобритании (кроме Лондона и Северной Ирландии), государство самоустранилось от большинства задач по планированию, наделив этим правом перевозчиков. В других — органы власти заменили существующих муниципальных перевозчиков частными, регламентируя их деятельность посредством контрактов. Где-то перевозчики продолжили работать, однако ценой многократного повышения контроля со стороны органов власти. Иными словами, с 1980-х годов в общественном транспорте произошли серьезные изменения, частью радикальные, частью компромиссные.

Изменения потребовали соответствующего развития профессиональных компетенций. Стало ясно, что для организации перевозок одних технических знаний недостаточно. Появилась потребность в дисциплине, которая объединяет знания об управлении, регулировании, контроле и финансировании общественного транспорта в новых условиях.

На протяжении последних десятилетий центральная тема этой дисциплины касается вопросов взаимодействия органов власти и перевозчиков. Как нетрудно догадаться, в новых условиях это взаимодействие не такое простое, как раньше, шире, чем прямые указания органов власти подведомственным предприятиям. Теперь это сложный процесс, включающий выстраивание институтов, конкурентную политику, дизайн контрактных отношений, формулирование показателей деятельности, вознаграждение и стимулирование перевозчиков, мониторинг качества и другие аспекты.

Цель этой дисциплины — дать возможность органам власти принимать рациональные решения по организации рынка перевозок. Без соответствующих знаний органы власти, а значит и общество, не смогут получить транспортные услуги хорошего качества за разумные средства, а перевозчики, лишённые стабильных условий работы, будут страдать от непоследовательных решений властей.

Проблематика России

Если говорить о России, то сложно утверждать, что содержание этой дисциплины полноценно описано нашим экспертным сообществом и применяется на практике. Скорее, мы двигаемся интуитивно. Хотя в последние годы и появилось несколько практических примеров, таких как реформы перевозок в Москве, Перми и других городах, но в совокупности они еще не сформировали профессиональную школу и не заполнили пробелы в знаниях.

Зачем эти знания вообще необходимы? Не нужно быть специалистом, чтобы заметить проблемы общественного транспорта в наших городах. Многие пассажиры ежедневно пользуются устаревшими транспортными средствами, используют архаичные способы оплаты проезда, испытывают трудности с получением льгот, в конце концов рискуют жизнью из-за низкой безопасности перевозок. К этому можно добавить искусственное разделение маршрутов на социальные и коммерческие, хронически кризисное состояние муниципальных предприятий, неподотчетность частных перевозчиков и безынициативность властей. Счастливыми исключениями являются разве что города, которые провели реформы в сфере перевозок.

Если спросить, в чем причина упомянутых проблем, то, помимо экономических трудностей, которые испытывает наша страна в последние десятилетия, нельзя не отметить недостаток целеполагания и компетенций в отрасли. Кроме того, в ней сложились некоторые заблуждения о способе исправить ситуацию. Часто приходится слышать, что решение накопившихся проблем невозможно без кратного повышения бюджетного финансирования. Из-за этого недопонимания политика многих городов строится вокруг ожидания поддержки из вышестоящих бюджетов.

Согласимся: чтобы общественный транспорт стал отличным, потребуются очень солидные бюджетные ресурсы. Но сколько нужно, чтобы условия перевозок стали хорошими или хотя бы достойными и неунительными?

Общественный транспорт — не медицина или образование, сферы, почти исключительно зависящие от финансирования из налогов или обязательных отчислений. Это отрасль городского хозяйства, базовый источник финансирования которой — провозная плата. А бюджетные

субсидии являются дополнительным, в современных реалиях вынужденным, ресурсом.

Важнее выработать нормальные практики публичного управления отраслью, «нормальный профессионализм», и только во вторую очередь — обеспечить бюджетное финансирование. Сложно назвать эффективной и даже этичной бюджетную поддержку отрасли, если в ней нет адекватных управленческих практик.

Меня такжестораживают утверждения, что во всем виноваты частные перевозчики, что нужно отменить маршрутки и приоритетно развивать муниципальные предприятия. Причина понятна — многие частные перевозчики очень далеки от того, что мы понимаем под хорошим общественным транспортом. Они кажутся нам недобросовестными, а их отношение к пассажирам — безответственным. Но виноваты ли они, или к этому привели реалии, в которых приходится работать, сформированные провалами местной транспортной политики? Можно поспорить и с тем, что монополия муниципальных предприятий является идеальной альтернативой.

Наши специалисты любят обращаться к зарубежному опыту, но при этом нередко впадают в иллюзии. Например, опыт Германии у нас считается едва ли не идеальным, в частности из-за так называемых транспортных союзов, а опыт дерегулирования в Великобритании считается чистым злом. Однако если озадачиться более подробным изучением этих примеров, выяснится, что не все так просто. Немецкий опыт критикуется за непрозрачность и запутанность процедур, в то время как у британского есть местные успехи, а пресловутое убеждение в вечной конкуренции на маршруте оказывается скорее мифом, чем правдой.

Дискуссия вокруг роли публичных и частных компаний, роли государства и рынка, является одной из центральных в дисциплине. Причем история показывает, что ни одна из опций не является совершенной. Как чрезмерная свобода перевозчиков может стать причиной провала рынка и оттока пассажиров, так и необоснованное усиление регулирования рано или поздно приводит к бюрократической косности и упадку отрасли. Движение из крайности в крайность, от государства к рынку и обратно, тем более под воздействием догматических убеждений, не способно принести пользу. Вместо этого необходимо аргументированно совмещать как созидательное использование коммерческой энергии рынка, так и профессиональное планирование.

Иногда под развитием транспорта подразумевается исключительно развитие инфраструктуры — строительство и реконструкция линий, замена остановочных пунктов, обособление путей движения, обустройство выделенных полос и подобные решения. К ним можно также отнести закупку новых транспортных средств в интересах муниципальных предприятий. Ясно, что развитие и поддержание инфраструктуры необходимо, особенно это касается крупных городов и систем городского электрического транспорта. Но достаточно ли одних этих мер? И так ли хорошо они работают без профессиональной системы управления? Иными словами, достаточно ли одного *hard* без внимания к *soft*? Представляется, что без нормального управления эти меры приведут лишь к фрагментарным успехам, не позволяя добиться единого качества услуг на всех маршрутах и для всех горожан.

В последние годы, когда накопились успешные примеры транспортных реформ, российская дискуссия все больше обращается к первоочередной проблеме, которой и посвящена эта книга, — управленческой. Темами обсуждений уже стали вопросы федеральной поддержки, взаимодействия с перевозчиками и транспортного планирования. Представляется, что далее дискуссия будет только развиваться, чему, как я надеюсь, поспособствует это издание.

Об этой книге

Ее цель — раскрыть тему взаимодействия государства и бизнеса в сфере общественного транспорта. На примере знаковых организационных реформ прошлого рассказывается о том, как возникли современные представления о регулировании пассажирских перевозок. Это позволит сформировать взгляды действующих и будущих отраслевых специалистов в сфере управления рынком регулярных перевозок.

Было бы неправильно начать знакомство с настоящей темой в формате учебного пособия с шаблонным рассмотрением управленческих процессов. Без понимания предыстории невозможно понять, почему практики стали именно такими, как их использовать и в каких направлениях они развиваются. Кроме того, ко всем управленческим практикам нужно относиться критически, ведь с 1980-х годов мы видели взлеты и падения различных моделей организации перевозок.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru