

Механизмы повышения качества функционирования городского транспорта общего пользования



С. В. Еремин,
д-р техн. наук, депутат
Государственной
Думы, председатель
комитета по развитию
общественного
транспорта Российской
академии транспорта

Эпоха системного и планового развития городского общественного транспорта завершилась с ликвидацией СССР. При этом в советский период создание комбинированных и мультимодальных транспортных систем в городах диктовалось преимущественно промышленным развитием территорий. Своевременная доставка трудящихся на предприятия была сводным индикатором качества транспортной услуги. Остальные факторы являлись дополнительными опциями.

Системно функционирующая плановая экономика нивелировала многие финансовые и технические проблемы городских транспортных отраслей народного хозяйства. Система государственного поручительства позволяла формировать устойчивую сеть городских маршрутов и систему производственно-технологических активов. Однако, начиная с 90-х годов XX в., наметилась тенденция интенсивного роста автомобилизации населения, что повлекло разбалансировку городских систем и, как следствие, растущий диспаритет в структуре городского транспорта [1].

Основной удар нерегуляторных рыночных отношений принял на себя городской пассажирский общественный транспорт. Дополнительную порцию дестабилизации внесла практически бессистемная градостроительная застройка городов.

Таким образом, автомобилеориентированный тренд развития, сопровождаемый хаотичным ростом урбанизированных территорий, существенно изменил отраслевые подходы к управлению общественным транспортом городов. При этом тенденция по увеличению владения личными автомобилями и темпы строительства гражданского жилья в ближайшее время с большой вероятностью сохранят растущий тренд, что потребует более концентрированного внимания к развитию общественного транспорта в городах и агломерациях. [2]

В то же время существуют определенные механизмы, позволяющие повышать эффективность работы городского общественного транспорта. К некоторым из них можно отнести: административно-регуляторные полномочия субъектов

управления транспортом общего пользования; финансовый потенциал городского пассажирского транспорта; гармонизацию транспортного и градостроительного законодательства. Эти направления позволяют вырабатывать модели и механизмы повышения эффективности функционирования пассажирской отрасли. К таким управленческим гипотезам можно отнести: идентификацию в отдельную отрасль транспортной деятельности; сквозное директивное финансовое планирование; синтезирование общегородских ценностей развития.

Административно-регуляторные полномочия в системе управления общественного транспорта носят четко концентрированный характер. С точки зрения принятия оперативных мер и тактических решений по формированию маршрутной сети, определению типологии транспортных средств, режима работы подвижного состава и т. п. — это достаточно эффективная форма распределения полномочий.

Согласно действующему законодательству, такие функции возложены на муниципальные органы власти. Так, согласно пункту 7 статьи 14 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения [3]. Но вместе с тем наличие полноценного пакета полномочий по управлению пассажирским транспортом в населенных пунктах дискредитируется отсутствием финансовых возможностей по качественному обеспечению этих функций.

Сформированный принцип: «средства вверх — функция вниз» неминуемо приводит к ослаблению самой функции.

В некоторых случаях организационно-финансовая несостоятельность муниципалитетов по качественной организации общественных перевозок замещается напрямую региональным управлением или косвенным закреплением подрядных функций на подведомственные региональные структуры. Это оперативно решает вопрос тотального дефицита отрасли, но параллельно и автоматически запускает процесс ослабления управленческих компетенций муниципального уровня. Специалисты начинают терять оперативную чувствительность диспетчерских принципов и в целом общотраслевую квалификацию.

При этом замкнуть полноценно контур организационно-юридического управления в рамках действующего законодательства проблематично. Существующее распределение полномочий в текущий период позволяет использовать только механизмы согласительных форматов. Поэтому система функционирует по временной схеме на принципах делегированных полномочий, которая параллельно формирует политический оттенок по отношению к муниципальному управлению со стороны региональных властей, усиливая еще сильнее эту зависимость.

Движение в государственном масштабе по переводу полномочий пассажирского транспорта прослеживается и в ряде сопутствующих нормативных актов, но при этом одновременно формируется и правовая коллизия.

Так, в соответствии с частью 4.1–4.3 статьи 2 ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» от 13.07.2015 г. N 220-ФЗ [4] субъектами РФ разрабатываются и утверждаются региональные комплексные планы транспортного обслуживания населения (РКПТО) и региональные стандарты транспортного обслуживания населения (РСТО). С учетом положений указанного закона правительством приняты постановления об утверждении методики формирования РКПТО населения [5] и требований к РСТО [6].

Анализ указанных документов в части порядка разработки и утверждения РКПТО и требований к РСТО, а также результаты мониторинга технических заданий к государственным контрактам

на разработку документов транспортного планирования в субъектах, свидетельствует о наличии межуровневых противоречий.

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 закона N 220-ФЗ «региональный стандарт транспортного обслуживания населения — нормативный правовой акт высшего исполнительного органа субъекта РФ, устанавливающий перечень и целевые значения показателей, характеризующих доступность, безопасность и комфортность для населения субъекта РФ регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом во взаимосвязи с перевозками пассажиров и багажа иными видами транспорта общего пользования».

Пунктом 1 постановления правительства N 2086 «региональный стандарт транспортного обслуживания населения устанавливает перечень и целевые значения показателей, характеризующих доступность, безопасность и комфортность для населения субъекта РФ регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом во взаимосвязи с перевозками пассажиров и багажа иными видами транспорта общего пользования (железнодорожный, воздушный, водный и внеуличный транспорт), организация которых отнесена к компетенции исполнительных органов субъектов РФ».

В соответствии с данным межнормативным противоречием, невозможно четко определить перечень и целевые значения показателей РСТО.

Общесистемная деградация пассажирской отрасли, достигающая технического предела по состоянию пассажирского транспорта и инфраструктуры, потребовала политического акцента со стороны федеральных органов власти. Вследствие этого правительством сформированы финансовые мероприятия по приобретению нового подвижного состава автобусов и электрического транспорта для муниципалитетов.

Таким образом, в современных условиях сложилась система двухканального обеспечения ресурсами муниципальных образований транспортно-пассажирских функций, установленных законодательством. Это в свою очередь дает основания для проработки и обсуждения вопросов упрощения системы управления с юридическим поднятием функций на региональные уровни.

Такие предпосылки позволяют создать полноценную государственную систему управления общественным транспортом полного цикла и идентифицировать отдельную отрасль транспортной деятельности. При этом важным аспектом является сохранение региональной идентичности пассажирского общественного транспорта и, как следствие, функционально-определяющих полномочий.

Финансовый потенциал отрасли — еще одно из системообразующих направлений функционирования городского пассажирского транспорта. При его анализе рассмотрен 131 город с населением более 200 тыс. человек или менее 200 тыс., но там, где есть электрический транспорт. В результате финансовые параметры отрасли в городах, оказавшихся в расчетной формуле, распределены на три группы:

- полностью покрывающие эксплуатационные расходы и инвестиции (пять городов из четырех регионов — Санкт-Петербург, Сургут и Нижневартовск (ХМАО), Якутск, Мурманск — 3,8% городов)¹;
- полностью покрывающие эксплуатационные расходы, но обеспечивающие инвестиции только на 20% от нормативной потребности (35 городов из 16 регионов — 27% городов);
- не покрывающие даже эксплуатационные расходы (91 город из 54 регионов — 69% городов).

Сгруппированные данные показывают объективную картину по отрасли в разрезе городов и позволяют сделать вывод, что глубокое и системное финансовое планирование в отрасли общественного транспорта представлено лишь фрагментарно. Такая ситуация вскоре будет приводить к потере эластичности системы. Симптомы нарушения устойчивости в городах начинают проявляться все острее. Это приводит к негативным тенденциям, когда транспортные заказчики теряют действующие ресурсы административного воздействия на перевозчиков. Принимаемые санкции в отношении качества оказания услуг не находят положительной реакции.

Реконструкционные мероприятия со стороны федерального уровня государственной власти по обновлению подвижного состава без внедрения упорядоченной

¹ В перечень городов не включили Москву, поскольку ее опыт предусматривает модельное формирование городской пассажирской инфраструктуры и сравнивать определенный транспортный эталон посчитали некорректным по отношению к другим городам.

Таблица 1. Количество и площадь квартир в Российской Федерации

Квартиры	2014 г., млн ед. × млн м² = млн м²	2022 г., млн ед. × млн м² = млн м²
Однокомнатные	14,5 · 34,4 = 498,8	18,8 · 37,1 = 697,48
Двухкомнатные	23,9 · 47,6 = 137,64	27,3 · 50,7 = 1384,11
Трехкомнатные	17,5 · 64,3 = 1125,25	19,8 · 69,0 = 1366,2
Четырехкомнатные (и более)	4,9 · 102,5 = 502,25	6,0 · 113,3 = 679,8
Итого	S кварт. = 3263,94	S кварт. = 4127,59
Прирост	863,65 млн м²	

Примечание: квартирография, количество и площади квартир приняты на основании данных государственной статистической отчетности [7].

Таблица 2. Общественный транспорт, тыс. ед.

Вид транспорта	2014 г.	2022 г.	Разница
Трамвайные вагоны	8,3	7,4	–0,9
Троллейбусы	10,7	7,6	–3,1
Вагоны метро	7,4	9,0	+1,6
Автобусы	166	138	–28

Примечание: количество единиц транспорта по видам принято на основании данных государственной статистической отчетности.

модели финансирования будут циклическими в периоде 7–10 лет. Сейчас предпосылки для систематизации этого процесса как никогда велики. Упорядоченные требования к развитию общественного транспорта в регионах и муниципалитетах, а также национальные проекты федерального уровня, дают основу государственной систематизации мероприятий, а самое главное — четкого понимания финансового потенциала отрасли.

Таким образом, для формирования гармоничной производственной основы городской пассажирской отрасли целесообразно рассматривать в качестве генеральной модели сквозное директивное финансовое планирование.

Серьезное негативное влияние на устойчивость пассажирского каркаса и качество услуг для пассажиров оказывает разбалансированность целей и задач градостроительного и транспортного законодательства. Практика показывает, что формирование градостроительных единиц осуществляется в приоритетном порядке без учета транспортных запросов. Проблема перевозки пассажиров встает лишь на этапе заселения домов, а вопрос формирования пешеходно-пассажирских коммуникаций решается по остаточному принципу.

Градостроительный кодекс и подзаконные строительные акты, регулирую-

щие пространственное развитие городов, требуют корректировок в части гармоничного встраивания в строительную часть транспортных и социальных аспектов. Раздел транспортной экспертизы должен на уровне моделирования жизненного цикла микрорайона (участка) города выявлять допустимые функциональные параметры и сервисные функции качества жизни людей.

Для анализа эффективности корреляции законодательных подсистем предлагается рассмотреть две параллельные цепочки создания ценностей. За базовую точку целесообразно принять 2014 г. (начиная с 2015 г. в стране поставлена задача ежегодного прироста введенного в эксплуатацию жилого фонда). Количественные и площадные параметры в РФ представлены в *табл. 1*.

При этом, согласно пункту 46 указа президента РФ от 07.05.2024 г. № 309, в рамках достижения национальных целей необходимо норму обеспеченности граждан жильем довести до 33 м²/чел. к 2030 г. и не менее 38 м²/чел. к 2036 г. В 2023 г. норма обеспеченности составляла 28,8 м²/чел.

Это подразумевает ввод к 2030 г. около 1 млрд м² жилья (примерно по 1 м²/чел. в год). Прогнозно такое количество квадратных метров жилья должно быть адресовано дополнительным 30 млн чело-

век. Уверенные позиции в этом объеме (20–25 %) занимают Москва и Московская обл. (ввод порядка 20 млн м²/год).

Но оставшиеся 23 млн человек будут требовать дополнительной пассажирской логистики. При этом данные о количестве пассажирского подвижного состава свидетельствуют об уверенном сокращении всех типов подвижного состава за исключением вагонов метро. Данные о количестве общественного транспорта представлены в *табл. 2*.

Данные ценностные показатели качества жизни в городах с точки зрения транспортных сервисных функций свидетельствуют о необходимости глубокого уровня взаимного проникновения строительных и транспортных интересов. Синтезирование общегородских ценностей развития должно одновременно гармонизироваться с транспортно-градостроительной политикой развития городов.

Источники

- Новиков А. Н., Еремин С. В., Шевцова А. Г. Пути повышения безопасности функционирования общественного транспорта в условиях перспективного развития города: монография. Белгород: Изд-во БГТУ, 2023. 239 с.
- Донченко В. В. Устойчивые городские транспортные системы: изменение парадигмы планирования и развития городского транспорта. М.: Агентство РАДАР, 2023. 402 с.
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- Постановление Правительства РФ от 24.11.2023 № 1983 «Об утверждении методики формирования региональных комплексных планов транспортного обслуживания населения».
- Постановление Правительства РФ от 08.12.2023 № 2086 «Об утверждении требований к региональному стандарту транспортного обслуживания населения».
- Транспорт в России. 2022: Стат.сб./Росстат. М., 2022. 101 с.