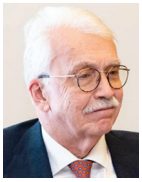
**УДК 656.1/.5:351/354**

# Методические основы расчета объективной потребности в федеральном софинансировании систем городского пассажирского транспорта регионов



**В. В. Донченко,**
*канд. техн. наук, заместитель директора Центра развития общественного транспорта департамента передовых инженерных школ Российского университета транспорта (РУТ (МИИТ)),*

**О. В. Ефимова,**
*д-р экон. наук, заведующая кафедрой «Экономика, организация производства и менеджмент» РУТ (МИИТ),*

**А. С. Морозов,**
*заместитель директора Центра развития общественного транспорта департамента передовых инженерных школ РУТ (МИИТ)*

**Одним из наиболее актуальных вопросов в сфере городского пассажирского транспорта общего пользования регионов РФ является разработка метода оценки потребности в федеральном софинансировании для обеспечения баланса доходов и расходов городского транспорта, необходимого в целях достижении нормативов стандартов транспортного обслуживания населения (в том числе в части ценовой доступности) и эффективного управления транспортной системой.**

Развитие городского пассажирского транспорта общего пользования (ГПТОП) и обеспечение качества его услуг является важнейшим фактором, связывающим различные сектора экономики городов и обеспечивающим доступность для населения рабочих и учебных мест и социальных услуг, качество городской среды. В отличие от межмуниципального транспорта, пользование которым является эпизодическим и в ряде случаев необязательным, внутригородской (внутриагломерационный) общественный пассажирский транспорт для большинства городов является частью системы жизнеобеспечения, без которой не могут быть обеспечены даже самые насущные ежедневные потребности населения.

## Цели государственного участия в финансировании содержания и развития общественного транспорта

Указ президента от 7 мая 2024 г. № 309 определил семь национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.:

1. Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи.

2. Реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности.

3. Комфортная и безопасная среда для жизни.

4. Экологическое благополучие.

5. Устойчивая и динамичная экономика.

6. Технологическое лидерство.

7. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

Развитие общественного транспорта влияет на достижение большей части национальных целей, в том числе здоровье населения и продолжительность жизни, реализацию человеческого потенциала, качество городской среды. Непосредственная увязка развития ГПТОП через показатель национальной цели реализована только в одном показателе — целевом показателе национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» по увеличению к 2030 г. в агломерациях и городах доли парка общественного транспорта, имеющего срок эксплуатации не старше нормативного, не менее чем до 85 %. Формирование финансового баланса систем ГПТОП, в том числе правил определения величины финансового покрытия из федерального бюджета объективно возникающего дефицита, является залогом достижения указанного целевого показателя.

После 1991 г. передача ответственности за работу ГПТОП с федерального на региональный и местный уровни не сопровождалась соответствующей передачей необходимых финансовых ресурсов или законодательным закреплением механизмов устойчивого финансирования транспорта на местах. Отсутствие установленной законом ответственности ор-

Материал подготовлен при участии д-ра техн. наук, депутата Государственной думы, председателя комитета по развитию общественного транспорта Российской академии транспорта **С. В. Еремина.**

ганов власти за качество транспортного обслуживания в городах привело к кардинальному и хроническому недофинансированию систем ГПТОП. Основная экономия расходов местных бюджетов достигалась за счет отказа от обновления основных фондов, в том числе подвижного состава и транспортной инфраструктуры.

В результате в ряде городов их накопленный износ превышает 90%. Затраты на единовременное восстановление изношенных фондов систем ГПТОП зачастую сопоставимы с годовыми бюджетами городов и регионов. Например, в Новокузнецке для восстановления только рельсовых путей трамвая протяженностью около 100 км потребуется порядка 10 млрд руб. (при городском бюджете около 25 млрд руб. в год), что для города является неподъемной задачей.

В ряде крупных городов, таких как Красноярск, Омск, Новосибирск и др., наблюдается существенное недофинансирование и недоиспользование городского наземного электрического транспорта, значительное отставание темпов строительства его новых линий от развития городской застройки, что приводит к существенному (на 15–25%) завышению расходов на транспортное обслуживание населения, росту экологического ущерба, ущерба от ДТП и затрат времени населения на передвижение.

Таким образом, насущным вопросом текущей повестки развития городов является потребность в создании системы управления и финансирования ГПТОП, которая обеспечит финансовую устойчивость систем для выполнения нормативов регионального стандарта транспортного обслуживания, разработка которого является обязательной в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 N 220-ФЗ, в том числе позволит в полной мере финансировать обновление подвижного состава и содержания в нормативном состоянии инфраструктуры на систематической основе.

Сегодня вопросы организации функционирования городского общественного транспорта отнесены к полномочиям органов местного самоуправления. Так, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 16 п. 7) к вопросам местного значения отнесены: создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального, городского округа.

Ряд регионов приняли полномочия в части организации транспортного обслуживания городского населения на себя в связи с необходимостью обеспечить интегрированное планирование и финансирование маршрутных сетей на всей территории региона (в том числе в рамках межмуниципальных маршрутов в составе городских агломераций), которое затруднительно предусмотреть при существующем разделении полномочий в связи с отсутствием механизмов совместного эффективного управления и финансирования пассажирского транспорта общего пользования на межмуниципальных и муниципальных маршрутах в законодательстве России.

20 марта 2025 г. подписан Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в соответствии с которым все полномочия по местным дорогам и муниципальному транспорту будут переданы на региональный уровень с начала 2027 г. Указанные полномочия могут быть перераспределены законом субъекта Федерации для осуществления органами местного самоуправления.

Источниками финансирования ГПТОП (без учета потенциальных федеральных субсидий) являются: билетная выручка, собственные средства бюджетов муниципалитетов, средства бюджета региона, направляемые на финансирование и развитие транспорта. Иные источники финансирования эксплуатационных расходов и инвестиций на пассажирский транспорт общего пользования в регионах в настоящее время отсутствуют.

Себестоимость перевозок при условии обеспечения необходимого качества транспортных услуг для ряда городов (Краснодар, Уфа, Самара), по сообщениям СМИ, к концу 2024 г. достигла 80 руб. на поездку в текущих ценах при существующем пассажиропотоке. Повышение тарифов до уровня себестоимости приведет к значительному оттоку пользователей ГПТОП на личный автотранспорт, такси и каршеринг и в связи с этим к соответствующему дальнейшему росту тарифов в 1,5–2 раза, так как те же затраты будут перераспределены на значительно меньшее число пассажиров. Это сделает их запретительно высокими, сопоставимыми со стоимостью поездки на такси в большинстве городов.

Оценки экспертов Российской академии транспорта (РАТ) подтверждают выводы международных исследований — для поддержания устойчивой работы отрасли тарифы на проезд должны сохраняться на социально приемлемом уровне, покрывая не более 70–80% (а в ряде городов 40–50%) расходов суммарно по городу. Это обстоятельство делает общественный транспорт целиком зависимым от бюджетного софинансирования. Любое внебюджетное финансирование ГПТОП возможно только в различных формах кредитования публичной стороны (муниципального или государственного заказчика) с обязательством бюджета по последующему возврату долга.

Сочетание указанных факторов в условиях ограниченности возможностей региональных бюджетов приводит в целом ряде регионов к необходимости обращения за внешним (федеральным) софинансированием систем ГПТОП. При этом важно сформировать методические основы оценки требуемых объемов субсидирования из федерального бюджета на поддержание стабильной работы транспорта и определить условия для получения доступа к такому финансированию.

Предполагается разработать метод оценки потребности в федеральном софинансировании общественного транспорта на основе использования индекса, характеризующего соотношение доступных на региональном уровне средств и расходов, объективно необходимых для финансирования ГПТОП.

В числе расходов следует выделить две группы. Первая состоит из всех текущих эксплуатационных затрат, включаемых в состав начальной максимальной цены контрактов (НМЦК) на транспортное обслуживание населения [1]. Вторая — это затраты на необходимый минимум мероприятий по развитию системы ГПТОП, связанный с развитием городской застройки (например, обустройство новых путей и остановочных пунктов для движения транспорта, увеличение парка подвижного состава и др.).

Софинансированию из федерального бюджета подлежат не отдельные мероприятия, а весь комплекс работ, нацеленный на конечный результат, то есть на выполнение нормативов стандарта транспортного обслуживания населения.

Задачи, которые предлагается решать за счет создания и систематического пересчета данного индекса:

• создание равных и прозрачных условий для городов и регионов по доступу к федеральному финансированию (софинансирование предоставляется только при условии задействования всех местных и региональных ресурсов

с учетом бюджетной обеспеченности и уровня доходов населения);

• информирование регионов и городов о потенциальном уровне федерального софинансирования программ развития ГПТОП в заявляемом городе (стимулирование участия в программе, особенно для городов с низкой бюджетной обеспеченностью);

• стимулирование роста социально-экономической эффективности перевозок в городах (требуемый нормативный уровень расходов определяется с учетом мер по повышению социально-экономической эффективности перевозок, в том числе, обеспечения приоритета ГПТОП в движении, обоснованного использования каждого вида транспорта в условиях его наибольшей эффективности, в том числе приоритетное развитие городского электротранспорта и транспорта повышенной вместимости);

• исключение непродуктивного расходования средств федерального бюджета (средства предоставляются только при обосновании роста социально-экономической эффективности перевозок по итогам реализации мероприятий);

• содействие федеральным органам власти в определении объективно необходимой величины ежегодно выделяемых средств федерального бюджета, объективно необходимых для обеспечения принятых единых нормативов стандарта транспортного обслуживания.

Принятие решения о выделении средств федерального бюджета для софинансирования мероприятий по развитию ГПТОП по конкретному городу может быть произведено только на основании расчета и обоснования социально-экономической эффективности таких мероприятий в составе соответствующего документа планирования регулярных перевозок или регионального комплексного плана транспортного обслуживания.

Однако к настоящему моменту система ежегодного обновления планов развития общественного транспорта не действует. Во многих городах мероприятия устарели и не актуальны, в других — вовсе не запланированы. Кроме того отсутствует единый «минимальный стандарт качества обслуживания», на достижение которого могли бы выделяться средства федерального бюджета (как гарантии для всех граждан России минимально необходимого качества работы ГПТОП, независимо от города и региона проживания, однако с учетом возможной дифференциации отдельных нормативов в зависимости, например, от численности населения, климатических условий и т. п.).

В связи с отсутствием систематических объективных расчетов, выполняемых всеми крупными городами с приведением к единым нормативам стандартов качества перевозок, на данном этапе необходим инструмент ежегодной экспресс-оценки финансового баланса ГПТОП, который позволяет оценить потенциальную потребность в средствах федерального бюджета без детального планирования мероприятий на основе лишь общедоступной статистической информации о величине бюджетов городов и регионов, численности их населения, уровне средней заработной платы и других аналогичных общедоступных показателей.

Данный механизм предлагается реализовать в форме ежегодного расчета Индекса потребности систем ГПТОП в федеральном софинансировании с обеспечением независимой экспертизы результатов его расчета с целью создания достоверной информационной основы для реализации федеральной политики в сфере развития пассажирского общественного транспорта.

Экспертиза и постоянная актуализация методологии расчета могут быть выполнены при участии Российской академии транспорта. Регулярное обновление и публикация данного индекса на сайте РАТ позволит сформировать научно обоснованные приоритеты государственной поддержки достижения целей создания комфортной и безопасной среды для жизни в Российской Федерации.

## Предварительные предложения в части параметров модели расчета Индекса потребности в федеральном софинансировании ГПТОП

Индекс потребности в федеральном софинансировании общественного транспорта основан на оценке величины недофинансирования затрат на транспортное обслуживание населения (оцениваемых в соответствии с приказом Минтранса № 351 об определении начальной максимальной цены контрактов на пассажирские перевозки с учетом мер по повышению эффективности маршрутной сети) и мероприятий по развитию и совершенствованию функционирования систем пассажирского транспорта общего пользования городов.

Одно из значений слова «индекс» — это «число, буквы или другая комбинация символов, указывающая место элемента в совокупности, номинальной шкале». Предлагается упорядочить города по возрастанию оценочной величины требуемого ежегодного софинансирования ГПТОП из федерального бюджета, отнесенной для сопоставимости к численности населения этих городов. В соответствии с такой оценкой выстраивается рейтинг регионов (исходя из удельной потребности входящих в него городов).

Целесообразно определиться с объектом рейтингования — город или регион. Учитывая, что финансовый баланс (в том числе финансирование из муниципального бюджета, а также уровень доходов населения при оценке ценовой доступности ГПТОП) достигаются именно на уровне города, индекс целесообразно рассчитывать для городских округов.

Для достоверной информационной базы важно наличие официальной статистической информации, которая представлена в открытой статистике [2,3]. В ней отражены численность населения, среднемесячная начисленная заработная плата и другие аналогичные показатели.

Отдельного внимания заслуживает выбор между городом или агломерацией. К сожалению, действующие законы № 131-ФЗ и № 220-ФЗ не определяют объекта управления ГПТОП в рамках агломераций, поэтому такие мероприятия невозможно определить и финансировать синхронно кроме отдельных случаев передачи соответствующих полномочий на региональный уровень с формированием отдельных мероприятий по группам муниципальных образований.

При первоначальном расчете индекса предлагается включить в расчет только крупные и крупнейшие города с населением свыше 100 тыс. человек. Такое ограничение связано с тем, что именно в них использование ГПТОП обеспечивает наибольший эффект по реализации национальных целей. В будущем в расчеты планируется включить также средние и малые города.

Общая идея модели определения потребности в федеральном софинансировании ГПТОП отражена на *рисунке*.

Россия в соответствии со ст. 7.1 Конституции — это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В этой связи любое оказание федеральной финансовой поддержки основано на предположении нехватки местных и региональных ресурсов на обеспечение минимально необходимого (единого по всей стране с учетом параметров по на-

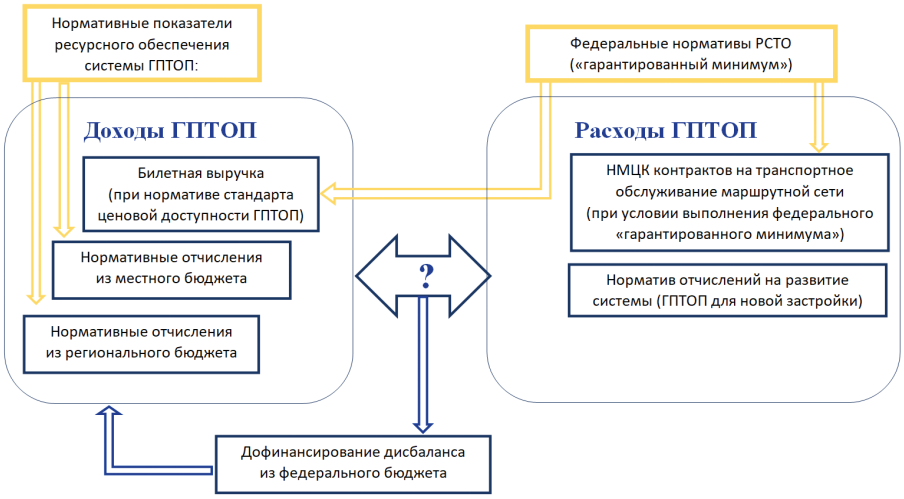



**Схема компенсации из федерального бюджета дисбаланса доходов и расходов по системе ГПТОП, возникающих на местном и региональном уровне**

селению, климату и т. п.) уровня качества. С точки зрения федеральных органов власти все граждане равны и могут претендовать на равный необходимый уровень качества транспортного обслуживания и городской среды.

Основанием для предоставления федеральной поддержки является принятие на себя федеральными органами власти ответственности за обеспечение «гарантированного минимума» качества транспортного обслуживания путем дофинансирования местных источников в случае, если их не хватает для покрытия объективно необходимых расходов.

Таким образом, общая потребность города в федеральном субсидировании расходов на содержание и развитие ГПТОП определяется по следующей логике:

$$C_{фед} = \begin{cases} 0, \text{если } СР_{рег} > Ф_{норм} \\ Ф_{норм} - СР_{рег}, \text{если } СР_{рег} \le Ф_{норм} \end{cases},$$

где: $С_{рег} = В_{б} + Б_{мун} + Б_{рег}$.

где $С_{фед}$ — размер необходимой федеральной субсидии, млн руб.;
$Ф_{норм}$ — ежегодные расходы на проведение мероприятий, направленных на обеспечение «гарантированного минимума» качества услуг ГПТОП, млн руб.;
$СР_{рег}$ — общий размер финансовых ресурсов города и региона, выделяемых на развитие и содержание ГПТОП, млн руб;
В — годовая билетная выручка, оцениваемая исходя из норматива ценовой доступности и нормативной подвижности населения на ГПТОП, млн руб.;
$Б_{мун}$ — годовые нормативные отчисления из муниципального бюджета, млн руб.;
$Б_{рег}$ — годовые нормативные отчисления из регионального бюджета, млн руб.

Величина Индекса потребности систем ГПТОП в федеральном софинансировании рассчитывается в этом случае, как:

$$И_{пф} = \frac{С_{фед}}{N_{нас}}$$

где: $N_{нас}$ — численность населения города, тыс. чел.

Логика расчета заключается в переходе от планирования расходов на развитие и содержание системы общественного транспорта на основе экстраполяции трендов (финансирование по остаточному принципу) к расчету нормативной потребности в финансировании развития общественного транспорта (при гарантии достижения минимального норматива качества) и последующего сопоставления этой потребности с местными ресурсами, включающими достижимую величину сбора билетной выручки (с учетом норматива ценовой доступности) и нормативного финансирования из местного и регионального бюджета (с учетом бюджетной обеспеченности). Разница между требуемым финансированием и достижимым уровнем ресурсов является объективно необходимым уровнем федерального софинансирования.

Ресурсные возможности развития общественного транспорта без государственных субсидий определяются исходя из общего объема денежных средств в бюджете региона, а также достижимой (с учетом предельных возможностей по росту стоимости проезда при нормативе ценовой доступности и нормативах подвижности на ГПТОП, достигаемой за счет управления транспортным спросом) билетной выручки.

Модели нормативного объема ресурсов на ГПТОП определяют величину требуемых расходов на текущее функционирование и развитие транспортной инфраструктуры и обновление парка подвижного состава для гарантии обеспечения нормативов качества транспортного обслуживания (утверждаемых Региональными стандартами).

В случае, если гарантированный минимум качества может быть обеспечен за счет местных и региональных ресурсов (включая билетную выручку), федеральное софинансирование не потребуется. Регион, устанавливающий нормативы выше федерального минимума, заведомо декларирует достаточность внутренних финансовых ресурсов СРрег для обеспечения и даже повышения уровня качества по сравнению с федеральным «гарантированным минимумом».

Участие таких регионов в федеральных программах будет возможно только для софинансирования проектов развития, превышающих нормативный минимум отчислений на ежегодное развитие (например, строительство трамвайной линии для обеспечения существенного роста эффективности перевозок).

Традиционные инструменты построения финансовых моделей денежных потоков (модели «затраты — выгоды» и их аналоги с учетом социальной специфики транспортных систем городов) потребуют формирования условий окупаемости и возвратности государственных вложений.

На основе подхода, отраженного в методике оценки социально-экономических эффектов (утвержденной постановлением правительства 26 ноября 2019 г. № 1512 с уточнениями от 6 июня 2024 г. № 774), необходимо сформировать методику оценки социально-экономической эффективности государственных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры городских агломераций, рассматривая окупаемость инвестиций не за счет прибыли (так как с позиции органов власти ГПТОП целиком убыточен), а за счет достигаемых социально-экономических эффектов, выраженных в сокращении ежегодных издержек — эксплуатационных затрат, затрат времени населения на передвижение, ущерба от ДТП и экологического ущерба в стоимостном выражении.

**Источники**


1. Приказ Минтранса России от 20.10.2021 N 351 «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».
2. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2022: стат. сб. М.: Росстат, 2022. 460 с.
3. Данные Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: https://rosstat.gov.ru/ (дата обращения: 09.01.2025).