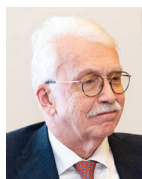


О совершенствовании законодательного регулирования транспортного обслуживания населения в городах и городских агломерациях России



С. В. Еремин,
д-р техн. наук, депутат
Государственной Думы,
председатель комитета
по развитию обществен-
ного транспорта Россий-
ской академии транспор-
та (РАТ),

Законодательство в сфере городского пассажирского транспорта необходимо дополнить законом, который бы обеспечил правовые основы для создания в городах страны комплексных систем транспортного обслуживания населения, в частности, через соответствующее изменение приоритетов формирования транспортной и инвестиционной политик с большей ориентацией их на использование общественного транспорта, обеспечение взаимодействия различных видов городского транспорта, развитие средств активной и индивидуальной мобильности.



В. В. Донченко,
канд. техн. наук, замести-
тель директора Центра
развития транспорта
общего пользования
Департамента передовых
инженерных школ «Акаде-
мии ВСМ» Российского уни-
верситета транспорта
(РУТ (МИИТ)), председа-
тель НТС комитета
по развитию обществен-
ного транспорта РАТ,

В России более 75 % населения (почти 110 млн человек) проживает в городах [1], причем основная масса городского населения сконцентрирована преимущественно в мегаполисах и крупных городах, которые играют ведущую роль в национальной экономике.

По данным на 2023 г., вклад только российских мегаполисов (города-миллионники) в валовый внутренний продукт (ВВП) страны оценивается в 32 %. В крупных городах сосредоточено более половины производственных фондов, на них приходится 40 % выпускаемой промышленной продукции и около 40 % привлекаемых инвестиций в основные активы предприятий разных форм собственности.

Концентрация населения и экономической деятельности в городах приводит к значительному росту в них транспортного спроса и мобильности населения. В частности, на города приходится до 70–75 % пройденных автомобиле-км и пассажиро-км. Разные виды муниципального транспорта в городах использует 42 % россиян [2]. Таким образом, транспорт является важнейшей составляющей экономики современных городов, выполняет важнейшую социальную функцию, обеспечивая жителям доступность различных объектов и территорий.

В то же время с работой транспорта в городах и движением транспортных потоков связан целый ряд серьезных

негативных последствий: изъятие городских территорий под транспортную инфраструктуру, рост транспортных задержек, разделение территорий и ухудшение их доступности, падение качества жизни в зоне транспортных объектов, рост аварийности, выбросов загрязняющих веществ, шума и климатических газов, проблемы «транспортной бедности» и социальной справедливости.

Суммарный ущерб экономике от негативных последствий транспортной деятельности в городах может быть экспертно оценен в пределах 5–7 % ВВП ежегодно. Практически все негативные последствия транспортной деятельности напрямую связаны с неконтролируемым ростом мобильности и пробега транспортных средств (в первую очередь легковых автомобилей), что является результатом многолетнего автомобиле-ориентированного развития общества и инфраструктуры.

Важнейшей устойчивой (т. е. реализующей Цели устойчивого развития ООН) альтернативой использованию личного автотранспорта для поездок в городах является использование пассажирского транспорта общего пользования (ПТОП) и средств активной и индивидуальной мобильности. В то же время их развитие сталкивается сейчас с серьезными вызовами и проблемами, существенно снижающими эффективность и качество функционирования городских транс-



А. С. Морозов,
заместитель директора
Центра развития тран-
спорта общего пользо-
вания Департамента
передовых инженерных
школ «Академии ВСМ»
РУТ (МИИТ), вице-пре-
зидент Международной
ассоциации предприятий
городского электрического
транспорта,

портных систем в целом. Причинами этих проблем являются:

- В большинстве городов городской транспорт не рассматривается как единое целое ни с функциональной, ни с территориальной точек зрения. Разные его виды слабо взаимосвязаны как между собой, так и с вело- и пешеходным движением, потенциал которых так и не раскрыт и не используется. В недостаточной мере реализуется сетевой подход к планированию и оценке эффективности городских транспортных систем.

- Территориальное планирование зачастую никак не связано с транспортным. Оценка того, как новая застройка и изменение характера землепользования влияют на транспортный спрос населения и дорожное движение, проводится крайне редко.

- Финансовые ресурсы, выделяемые на нужды городского транспорта, зачастую недостаточны по объему, носят неустойчивый характер и не проходят процесс стратегического планирования.

- На федеральном уровне отсутствуют достаточные законодательные требования или рекомендации в области развития городского транспорта. У органов местного самоуправления отсутствуют обязательства разрабатывать стратегические планы развития устойчивых транспортных систем (устойчивой городской мобильности), увязанные с городским бюджетом.

- Отсутствует ответственность органов исполнительной власти за нарушения стандарта транспортного обслуживания населения.

- Недостаточно используются механизмы управления транспортным спросом, стимулирующие его переключение с личного автомобильного транспорта на альтернативные средства обеспечения мобильности.

- Организация дорожного движения во многих городах рассматривается только как система технических мероприятий, направленная на повышение безопасности дорожного движения и пропускной способности улично-дорожной сети без ее должной увязки с целями развития транспортных систем городов.

- Ограничены инвестиции в инновационные технологии, которые могут улучшить управление транспортными и пассажирскими потоками и сделать поездки более комфортными и безопасными для пассажиров.

Во многом проблемы развития городских транспортных систем связаны с недостатками законодательного и нормативного правового регулирования работы городского транспорта.

Недостатки действующего законодательства в сфере городского транспорта

Правовые основы деятельности в области транспортного обслуживания населения определяются в значительной мере следующими федеральными законами:

- федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (устав);

- федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации».

Однако специалисты неоднократно отмечали ограниченный характер правового регулирования, устанавливаемого этими законами. Существующая парадигма регуляторного транспортного законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов не формирует приоритетных подходов к системе транспортно-обслуживания населения [3].

Так, Устав регулирует только отношения, возникающие между перевозчиком и пассажиром при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Федеральный закон № 220-ФЗ призван регулировать отношения, возникающие при организации перевозок между органами власти и перевозчиками, а также между отдельными перевозчиками, в частности, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок.

Специалистами и отраслевыми экспертами отмечались также определенные системные недостатки федерального закона № 220-ФЗ:

Закон во многом был разработан с целью защиты интересов перевозчиков на рынке перевозок пассажирским автомобильным транспортом общего пользования, при этом вопросы обеспечения качества обслуживания населения в нем практически не рассматривались.

Принятый в законе концептуальный подход к организации перевозок пассажиров как к бизнесу, а не социальной услуге приводит к фрагментации маршрутных сетей на выгодные и невыгодные маршруты и не позволяет решить задачу функционирования ПТОП как единой системы жизнеобеспечения городов, гарантирующую доступность рабочих и учебных мест, бытовых и социальных объектов для проживающих в городах. В результате формируется устойчивое отношение к перевозкам, как к бизнесу, деятельность которого не обязательна и не гарантирована. В смысловой части закона заложен остаточный принцип бюджетного финансирования пассажирских перевозок.

Не учитываются в достаточной мере существенные различия городских (агломерационных) и междугородных перевозок, специфика их планирования, организации и осуществления.

- Закон сформирован по отраслевому принципу, отделяющему автомобильный и городской наземный электрический транспорт от прочих видов транспорта (метрополитен, железнодорожный, водный, авиационный), что препятствует единому подходу к планированию, управлению и финансированию транспортной системы в целом и создает контрпродуктивную конкуренцию видов транспорта, снижая эффективность перевозок.

- Положения закона создают условия для формирования модели прямой конкуренции за пассажира, стимулируют развитие малого бизнеса и перевозок автобусами малого и особо малого класса («бизнес ради бизнеса»), сокращения перевозок городским электрическим транспортом, что, в итоге приводит к росту эксплуатационных затрат, ДТП, загрязнения воздуха и времени в пути, способствует снижению качеству жизни в городах.

- Закон игнорирует необходимость управления и финансирования транспортных систем агломераций в рамках единой межмуниципальной модели. В конструкции закона отсутствуют механизмы для межмуниципального взаимодействия, интегрированного управления такими системами.

- Закон направлен только на организацию регулярных перевозок пассажирским транспортом общего пользования, вырывая этот вид перевозок из общего контекста транспортного обслуживания населения в мультимодальных пасса-

жирских транспортных системах. Таким образом, вне сферы рассмотрения остаются вопросы формирования и обеспечения мобильности населения в целом, в том числе с использованием других видов транспорта и передвижения (средства индивидуальной мобильности (СИМ), такси, индивидуальные автомобили, пешее передвижение и т. п.).

- Наличие в законе перевозок по «нерегулируемым тарифам» противоречит необходимости соблюдения в городах норматива ценовой доступности, потребности в доступном общественном транспорте, как системе жизнеобеспечения, создает в связи с этим социальную напряженность и неравенство, противоречит конституции и национальным целям. В современном городе доступ к местам работы, учебы и социальной сфере принципиально не может быть обеспечен без общественного транспорта. Результаты работы ПТОП в этом контексте представляют собой не товар или услугу в привычном понимании, от которых можно отказаться или выбрать альтернативу, а систему жизнеобеспечения, аналогичную системам водоснабжения, электроснабжения, теплоснабжения, доступность которых (физическая и ценовая) гарантируется государством. Присутствие на общей инфраструктуре улично-дорожной сети и остановках ПТОП любого дублирующего коммерческого сервиса, работающего по нерегулируемым тарифам, отнимает финансовый ресурс у транспортной системы, работающей по регулируемым тарифам, и передает прибыль по отдельным маршрутам коммерческим перевозчикам, оставляя государству только убыточные перевозки, что приводит к прямым потерям бюджетов или росту регулируемых тарифов.

- Включение в закон с 1 марта 2024 г. понятий «регионального стандарта транспортного обслуживания» и «регионального комплексного плана транспортного обслуживания» создали разночтения и дополнительные сложности, так как полномочия по установлению нормативов стандарта закреплены на уровне региона, в то время как мероприятия по достижению указанных нормативов определяются полномочиями муниципальных образований. При этом механизмы взаимодействия этих уровней власти по достижению нормативов и ответственность за их нарушение не определены. В результа-

те данного противоречия невозможно четко установить перечень и целевые значения показателей регионального стандарта транспортного обслуживания [4]. Из норм закона нельзя определить, в какой степени нормативы стандарта являются обязательными и каковы последствия их несоблюдения для конкретного жителя региона или города.

Помимо этого, существующее федеральное законодательство в сфере транспорта:

- не формулирует цель организации транспортного обслуживания населения — это не позволяет создать систему организационных положений, способных обеспечить эффективные и безопасные перевозки пассажиров в городах и городских агломерациях;

- не устанавливает ответственность органов исполнительной власти и перевозчиков за нарушения стандарта транспортного обслуживания населения, в том числе не предписывает устанавливать эффективные формы мониторинга и контроля качества, не определяет ответственность за недостоверность и несоблюдение реестров, установленных расписаний движения на маршрутах и т. п.;

- не определяет понятие перевозок ПТОП как единой системы связанных друг с другом маршрутов, расписаний, тарифов, гарантий качества, предоставляемой населению в форме государственной услуги. Вместо этого пассажирский транспорт рассматривается как «перевозка» — услуга, предоставляемая коммерческой организацией от входа в транспортное средство до выхода из него. Объединение отдельных «поездов» в систему давно назрело, однако присутствует в законодательстве лишь в виде паллиативов и только по отдельным элементам.

Следует также учитывать, что проблема организации транспортного обслуживания населения шире, чем только обеспечение эффективной работы пассажирского транспорта общего пользования. Проблему транспортного обслуживания населения следует рассматривать в мультимодальном контексте с учетом взаимодействия различных видов транспорта и передвижения (общественный транспорт, личный транспорт, велотранспорт, СИМы, транспорт совместного пользования, пешеходное движение) и достижения конечной цели — обеспечения эффективной, равнодоступной, безопасной и экологичной мобильности для всех пользова-

телей. Необходимо говорить о создании системы эффективной и качественной логистики пассажиродвижения.

Автомобилеориентированное развитие городской среды приводит к тому, что действующий Градостроительный кодекс РФ позволяет проектировать и строить новые жилые кварталы, генерирующие высокий транспортный спрос и необеспеченные необходимой доступностью пассажирского транспорта общего пользования, результатом чего становится массовая застройка, ориентированная на использование личных автомобилей. Это приводит к перегруженности улично-дорожных сетей, вызывая рост социальной напряженности из-за роста потерь времени населения, ухудшения экологической ситуации и общего качества жизни в новостройках. Важным стратегическим принципом политики, направленной на сокращение перегруженности улично-дорожных сетей, является необходимость устранения избыточного транспортного спроса, который связан с монофункциональными моделями плотной застройки новых городских территорий и возникновением вследствие этого новых объемов дорожного движения [5].

Еще одним мощным стимулом повышения спроса на использование личных автомобилей становится интенсивное развитие дорожной инфраструктуры в городах и в пределах городских агломераций. Если строительство и обустройство межрегиональных трасс являются необходимыми элементами территориальной связности, то реконструкция и расширение улично-дорожной сети в городах зачастую происходит в ущерб инфраструктуре городского общественного транспорта и активной мобильности: демонтируются системы городского наземного электрического транспорта, очень сложно формируются выделенные полосы общественного транспорта, остановки располагаются в местах, неудобных для пассажиров.

Практически не создается инфраструктура для велодвижения и движения СИМ. Если учесть, что общественным транспортом регулярно пользуется большое количество жителей городов, то фактически для них нарушается конституционный принцип свободы передвижения и снижается транспортная доступность к объектам общественной инфраструктуры (поликлиники, спортивные сооружения, объекты культуры и отдыха).

Фактором, задавшим негативный тренд качества транспортного обслуживания населения, стало фактическое устранение во многих случаях региональных и местных органов власти от управления городским транспортом и передача этой важнейшей функции перевозчикам. Законодательное закрепление в ФЗ № 220 такого положения окончательно оформило перевод социально значимой функции транспортного обслуживания населения на коммерческую основу.

К началу 2020-х потенциал инфраструктуры общественного транспорта был практически исчерпан, и точечные инициативы федерального правительства в виде субсидирования закупки подвижного состава к существенному улучшению ситуации в сфере ПТОП не привели. В итоге использование общественного транспорта зачастую становится для людей показателем низкого социального статуса, ведь им пользуются пенсионеры и прочие «неуспешные граждане» («транспорт для бедных», а не «транспорт для всех»), что в свою очередь порождает дальнейший рост автомобилизации общества.

Предложения по совершенствованию законодательства

Вышесказанное свидетельствует о необходимости дополнения действующего законодательства новым федеральным законом, регулирующим широкий круг вопросов, связанных с правоотношениями в области функционирования городских транспортных систем и организации транспортного обслуживания населения. Национальные законы аналогичного характера имеются во многих развитых странах (Франция, Германия, Великобритания и др.). Принятие такого законопроекта под условным названием «О городском транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является определяющим для достижения национальных целей России.

Гарантии качества транспортного обслуживания населения, устранение стимулов расширения использования личного автотранспорта, развитие новых форм мобильности в городах — все это позволит кардинально улучшить доступ к рынкам труда и сбыта, обеспечит возможности для самореализации населения, станет основой роста качества жизни в городах, уменьшит смертность от ДТП, заболеваемость

и смертность, связанную с загрязнением воздуха.

Социальное равенство (адресная гарантия качества транспортного обслуживания для каждого жителя городской агломерации независимо от района и места проживания, возраста, социального положения и т.д.) обеспечит снижение социальной напряженности. Принятие законопроекта будет способствовать реализации в России принятых ООН целей устойчивого развития, касающихся качества жизни в городах и снижения негативных воздействий на окружающую среду и климат.

Основная идея предлагаемого законопроекта состоит в установлении ответственности органов государственной власти за создание условий для обеспечения качества транспортного обслуживания населения в городах и городских агломерациях в соответствии с установленными требованиями и нормативами, в том числе за счет совершенствования системы управления и финансирования пассажирского транспорта общего пользования.

Целью законопроекта должно являться установление правовых основ и норм в сфере формирования устойчивой мобильности населения и эффективных решений по ее обеспечению в соответствии с установленными требованиями к качеству предоставляемых транспортных услуг. К предметам правового регулирования законопроекта целесообразно отнести правоотношения, возникающие в связи с планированием, организацией, регулированием и осуществлением деятельности по обеспечению мобильности и транспортному обслуживанию населения.

Основные положения предлагаемого законопроекта должны устанавливать:

- введение в сферу правового регулирования таких понятий как «мобильность», «доступность» (транспортная и нетранспортная), «транспортное обслуживание населения» и др.;
- общие принципы планирования городских транспортных систем;
- ответственность органов власти за обеспечение минимально гарантированного на местном уровне качества транспортного обслуживания населения;
- комплексность рассмотрения транспортных систем, изменение приоритетов формирования транспортной и инвестиционной политик на городском уровне — от обеспечения приори-

тета использования личного автомобиля к обеспечению приоритета использования общественного транспорта и активной мобильности;

- необходимость увязки развития транспорта и градостроительства в контексте генерации и управления транспортным спросом населения;
- требования к управлению мобильностью на уровне муниципальных образований и крупных предприятий;
- порядок мониторинга и оценки качества транспортного обслуживания населения;
- требования, механизмы и документы планирования транспортного обслуживания населения;
- порядок сбора данных и ведения баз данных цифровых систем, используемых на транспорте, обслуживания транспортных моделей, как источников данных о транспортном спросе и показателях работы ПТОП;
- требования к проведению периодических обследований транспортного спроса в муниципальных образованиях в части информации, которая не может быть собрана автоматизированными системами;
- требования к кадрам специалистов в области планирования и организации работы городских транспортных систем на региональном и муниципальном уровнях;
- механизмы устойчивого финансирования ПТОП.

Круг лиц, на которых будет распространяться действие предлагаемого законопроекта, включает: представителей органов власти муниципальных образований и субъектов РФ, ответственных за разработку и реализацию транспортной и градостроительной политики; юридические лица, осуществляющие пассажирские перевозки и деятельность в области транспортного планирования; организации транспортного обслуживания населения, организации дорожного движения.

Общая структура предлагаемого правового регулирования в системе городского пассажирского транспорта представлена на рисунке.

Законопроект будет направлен на реализацию п. 1 статьи 27 Конституции России, согласно которой «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства», а также на достижение национальных целей России, установленных указом президента РФ от 7 мая 2024 г.



Общая структура предлагаемого правового регулирования в системе городского пассажирского транспорта

№ 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

Для правовой системы РФ принятие законопроекта будет означать совершенствование законодательства в сфере транспорта в части создания условий для улучшения функционирования транспортных систем,

а также укрепление гарантий снижения социальной напряженности, связанной с недостаточным качеством транспортных услуг, предоставляемых населению.

Источники

1. Численность населения Российской Федерации по муниципальным обра

зованиям на 1 января 2024 года: статистический бюллетень. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2024. 209 с.

2. Емельяненко В. Росстат: Городским общественным транспортом пользуется меньше половины россиян. URL: <https://rg.ru/2021/09/17/rosstat-gorodskim-obshestvennym-transportom-polzuetsia-menshe-poloviny-rossii.html> (дата обращения: 12.05.2025).
3. Еремин С. В., Иванов Е. А. К вопросу правовой эволюции человекоцентричности в области транспортного обслуживания населения // Местное право. 2025. № 2. С. 47–52.
4. Еремин С. В. Механизмы повышения качества функционирования городского транспорта общего пользования // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2024. № 6 (115). С. 3–5.
5. Донченко В. В. Устойчивые городские транспортные системы: изменение парадигмы планирования и развития городского транспорта: учебник. М.: Агентство РАДАР, 2023. 402 с.



Общероссийская общественная организация РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ТРАНСПОРТА

Основные направления деятельности



Разработка концепций, технико-экономических обоснований строительства объектов транспортной инфраструктуры



Проведение комплексных научно-исследовательских работ



Научно-техническая, экспертная и методическая поддержка проектов строительства и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры



Разработка предложений по повышению перерабатывающей способности станций, разработка имитационной модели



Разработка нормативно-технических документов и научно-технических обоснований (СП, ГОСТ, СТБ, СТО)



Разработка комплексных схем организации улично-дорожной сети



Разработка схем транспортного планирования и комплексных планов развития транспортной инфраструктуры регионов

www.rosacademtrans.ru

info@rosacademtrans.ru