

УДК 351.811.123

ГРАБЕЛЬНИКОВ В.А., к.ю.н., доцент
Донецкая академия автомобильного транспорта,
ЯБЛУНОВСКАЯ И.А., ст. преподаватель
Донецкая академия автомобильного транспорта

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАБОТЫ ГОРОДСКОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА

В статье предложены пути усовершенствования государственного регулирования работы городского пассажирского транспорта. Определены главные особенности института государственно-частного партнерства в области городского пассажирского транспорта.

Ключевые слова: *государственное регулирование, городской пассажирский транспорт, государственно-частное партнерство.*

Постановка проблемы

Усовершенствование государственного регулирования работы городского пассажирского транспорта (ГПТ), современной транспортной инфраструктуры городского хозяйства является актуальной задачей, решение которой, как показывает опыт, часто отстает от изменений внешней и внутренней среды, требуя разработки специальных механизмов в направлении стратегии целесообразных изменений.

Анализ исследований и публикаций

Исследуя данную проблему, ученые признают, что необходимо четко определить роль городского транспорта в системе государственной собственности, обозначив при этом, что имущество организаций и предприятий городского транспорта используется ими на правах полного хозяйственного владения.

Исследованию регулирования работы ГПТ посвящены работы О. Антоненко, К. Гнединой, О. Костецкого, И. Лысенко [1-4] и др. Но отдельные проблемы, на которые влияет экономическое состояние регионов, остаются нерешенными и нуждаются в дальнейшем изучении.

Цель статьи

Целью статьи является рассмотрение путей усовершенствования организации и функционирования государственного регулирования работы городского пассажирского транспорта.

Основной раздел

На сегодня финансовое положение многих предприятий пассажирского транспорта остается неустойчивым. Отечественный и зарубежный опыт убеждают в том, что главным рычагом влияния на финансовое положение производителей транспортных услуг является согласованная государственная налоговая инвестиционная политика. Необходима продуманная комплексная программа оздоровления всей системы пассажирского транспорта [1].

В то же время, как показывает практика, возможности повышения выручки предприятиями ГПТ очень ограничены. Стремление усилить борьбу с безбилетным проездом не дает удовлетворительных результатов. Даже при наилучшем результате можно рассчитывать лишь на некоторое снижение уровня убыточности городского транспорта, но не на полное ее преодоление.

Наиболее эффективным способом экономии на затратах по эксплуатации является сокращение штатов, увеличение интервалов и снижения скорости движения транспортных средств.

Практически в большинстве случаев это означает ухудшение качества транспортного обслуживания населения.

На сегодня нет единого решения проблемы городского транспорта, приемлемого для всех городов. Однако есть многочисленные примеры того, какие трудности возникают при отсутствии координации деятельности разных ведомств или взаимодействия между ними, а также в том случае, если не разработаны некоторые общие принципы снятия препятствий на пути к реальной интеграции.

Координацию в сфере пошлин может облегчить четкое законодательное распределение ответственности между разными уровнями власти. Юридически оформленные механизмы особенно нужны в тех случаях, когда в пределах одной территории к решению транспортных проблем причастны разные ведомства.

Успешное функционирование, скажем, автотранспортного комплекса в городе зависит от слаженности работы органов исполнительной власти, предприятий и организаций: государственных и коммерческих перевозчиков, ремонтных заводов, автозаправочных станций, автовокзалов и автостанций, предприятий материально-технического снабжения, дорожных служб и т.п.

Одним из направлений реформирования системы ГПТ является внедрение элементов стратегического менеджмента [4].

Высший уровень управления – органы государственной власти. На этом уровне разрешается задача организации централизованного управления перевозками на единой базе с возможностью эффективного обмена данными между диспетчерскими и информационными системами разных министерств и ведомств, обеспечение координации действий транспортных и других подразделов городских служб во время выполнения функциональных задач.

Функции регулирования пассажирских перевозок в городе должны быть возложены на организацию (государственное учреждение), которая административно будет независима от перевозчиков. В этом учреждении должна концентрироваться вся первичная информация о работе транспорта города, собранная с помощью технических средств, достоверность которой не будет зависеть от человеческого фактора.

На государственное учреждение управления пассажирскими перевозками города целесообразно возложить такие основные функции:

- формирование показателей плановой работы и расписаний движения подвижного состава на маршрутной сети города;
- фиксацию фактической работы подвижного состава и оперативное диспетчерское управление движением на всей маршрутной сети города;
- подготовку отчетов о работе подвижного состава на линии для покрытия потерь перевозчиков из бюджета (за работу на социальных маршрутах).

В основу транспортной политики государства в области ГПТ в целом должен быть положен принцип распределения государственных функций регулирования области и выполнения хозяйственных функций. При этом государство, сокращая свое участие как субъекта предпринимательской деятельности в конкурентных секторах рынка транспортных услуг, должно повышать эффективность внеотраслевого регулирования на транспорте, направляя его на повышение качества обслуживания и снижение общественных затрат, связанных с транспортной деятельностью.

Во время формирования перспективной финансово-экономической модели функционирования городского пассажирского транспорта государство призвано решать следующие задачи:

- сделать невозможным создание неоправданных конкурентных преимуществ для одних операторов перед другими;

- сократить монопольные сферы деятельности с постепенным замещением прямого государственного регулирования (в том числе, с помощью установления тарифов) рыночными методами регулирования (в том числе, методами антимонопольного регулирования и контроля);

- при субсидировании отдельных видов деятельности обеспечить переход от покрытия убытков транспортных операторов к закупке транспортных услуг или к адресной компенсации затрат потребителей транспортных услуг.

Усовершенствование системы регулирования работы ГПТ должно охватывать, на наш взгляд, ряд важных направлений.

Одним из перспективных направлений повышения эффективности транспортной отрасли вообще и ГПТ в частности является привлечение частного капитала в форме государственно-частного партнерства (ГЧП). Механизм ГЧП, кроме того, позволяет одолеть ограниченные возможности финансирования инфраструктурных проектов. С помощью использования механизма ГЧП можно оптимизировать распределение рисков между государством и частным сектором, наладить эффективный контроль за использованием бюджетных средств. Важно иметь в виду и такие преимущества механизма ГЧП, как распределение обязательств государственного и частного секторов, стойкий характер их взаимодействия, право собственности на активы и распределение прибыли.

Главными особенностями института государственно-частного партнерства относительно области ГПТ являются:

- объединение возможностей государства и частного бизнеса для общего предоставления социально значимых услуг и реализации социально значимых проектов;

- нахождение оптимального соотношения между двумя крайностями – стопроцентно государственным предоставлением услуг и их полной приватизацией;

- сохранение объекта ГЧП (в зависимости от источника инвестиций и создания этого объекта) в государственной или частной собственности;

- прямое регулирование деятельности единственного оператора транспортных услуг там, где невозможно или нецелесообразно развитие конкурентной среды;

- прозрачность отношений государства с частным сектором и конкурентность в выборе коммерческих контрагентов.

Для развития системы государственно-частного партнерства (ГЧП) на пассажирском транспорте города, особенно его наземной части, на наш взгляд, необходимо изменить финансовые условия функционирования городского транспорта, которые ныне в своей прибыльной части базируются на заниженных по социальным причинам тарифах и бюджетных дотациях. Это ограничивает возможности ГЧП, делая его привлекательным для частных структур лишь в области коммерческих перевозок по рыночным ценам (такси, в том числе маршрутные).

По нашему мнению, в систему управления ГПТ целесообразно внедрить комплексный государственный заказ на создание благоприятных и конкурентоспособных условий перевозок пассажиров по видам транспорта, обусловив в этом заказе как достижения конкретных параметров качества и объема перевозок, так и величину платы за проезд при их достижении. При этом пассажирский транспорт должен постепенно переходить от дотационной финансовой системы к финансовой системе, ориентированной на полную окупаемость и прибыль, соответствующую общественно-нормальным условиям хозяйствования, порождаемого эффективным регулированием транспорта.

Еще одним вариантом преодоления дотационного подхода к финансированию пассажирского транспорта и достижения им коммерчески приемлемого уровня рентабельности (что принципиально важно для развития государственно-частного партнерства) является повышение тарифов на пассажирские перевозки до рыночного уровня с предоставлением всем малообеспе-

ченным слоям населения адресных дотаций на покрытие транспортных затрат. Однако этот вариант менее приемлем по ряду причин.

Во-первых, ориентация тарифов на максимально возможный рыночный уровень без государственного регулирования приведет, с одной стороны, к значительному их повышению, а с другой – к резкому сокращению предложения оказания транспортных услуг вследствие чрезмерной дороговизны. К тому же это станет еще одним стимулом к расширению пользования индивидуальным автомобильным транспортом. А это, в свою очередь, входит в противоречие с пропускной способностью улично-дорожной сети города.

Во-вторых, установление тарифов на уровне между коммерческими претензиями перевозчиков и их социально приемлемыми величинами, что означает компромисс между свободой рынка и его государственным регулированием, исходя из необходимости решения социальных задач, по мере перехода на сторону социальных ограничений тарифа ослабляет экономическую заинтересованность частных предприятий и организаций в системе государственно-частного партнерства.

В-третьих, сама система социальных компенсаций высоких тарифов за транспортные услуги в принципе не может быть отлажена надлежащим образом по причине неравномерного пользования услугами транспорта жителями города (например, один малообеспеченный работает рядом с домом, а другой – добирается к работе тремя видами транспорта) [3].

Развитие ГЧП в транспортной системе сдерживается рядом факторов, к которым, на наш взгляд, надо отнести такие:

- не разработаны механизмы оценки составления и контроля выполнения соответствующих соглашений;

- существенно не хватает органов, специально уполномоченных выполнять необходимые функции на межведомственном уровне;

- предусмотренные законодательством только арендная и подрядная формы ГЧП позволяют привлекать частный капитал к решению лишь ограниченного круга задач.

Применение на пассажирском транспорте ГЧП должно обеспечить:

- снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложение части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг);

- возможность осуществления общественно значимых проектов, малоинтересных для традиционных форм частного финансирования, а также более быстрое освоение инвестиций;

- повышение эффективности проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты;

- сокращение государственных рисков за счет переложения части рисков проекта на частного партнера;

- возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий;

- повышение качества услуг.

Для эффективного ГЧП на ГПТ нужна более активная роль государства, поскольку социально-экономическая результативность проектов, как правило, значительно превышает прямые финансовые выгоды оператора объекта транспортной инфраструктуры; уровень платежеспособного спроса сравнительно с необходимыми затратами не вызывает интереса у потенциальных инвесторов.

Стратегия государственно-частного партнерства в сфере ГПТ как приоритеты должна предусмотреть решение двух главных задач, а именно:

1. Обеспечение доступности транспортных услуг для населения города. Эта задача имеет два аспекта – экономический и организационный. Экономическая доступность обеспечивается обоснованностью тарифа и предоставления льгот отдельным категориям населения. Организа-

ционная доступность предполагает возможность получения услуги там и в том виде, в котором это необходимо населению.

2. Обеспечение безопасности перевозок, которое состоит в комплексном решении вопросов содержания транспортных средств в технически исправном состоянии, соблюдении требований к квалификации водителей, контроле за режимом их работы и отдыха, соблюдении правил дорожного движения, обеспечении безопасных дорожных условий.

Основной акцент в решении вышеупомянутых задач должен быть сделан на разработке механизмов регулирования и контроля. Например, в условиях регулирования тарифов на перевозку требуется гибкое объединение рыночных и административных механизмов управления, а учитывая наличие пробелов в государственном законодательстве, необходимо разрабатывать нормативно-правовую базу регулирования работы перевозчиков на городских маршрутах. Для разрешения этой задачи предлагается начать с разработки методики и формирования нормативной базы учета затрат для всех видов транспорта.

Возвращаясь к механизму государственно-частного партнерства, следует сказать, что основной принцип его реализации должен состоять в формировании такой деловой среды для перевозчиков разных форм собственности, которая базировалась бы на неизменных и понятных критериях и требованиях к долгосрочному сотрудничеству.

Приоритетной задачей является разработка нормативно-правовой базы, которая обеспечивает четкое законодательно обусловленное распределение прав, ответственности и рисков между государством и частными инвесторами, а также определение приоритетных сфер применения механизма государственно-частного партнерства на транспорте.

Выводы

Государству, на наш взгляд, необходимо разработать и реализовать комплекс таких мер:

- усовершенствование норм законодательства, которые регулируют вопрос оформления прав собственности на государственное имущество транспортной области, а также вопрос пользования земельными участками организациями транспортного комплекса;

- проведение приватизации имущества транспортной отрасли с учетом целей и задач транспортной стратегии; условий использования государственного имущества.

Таким образом, решение проблем оптимального усовершенствования организации, функционирования и дальнейшего развития ГПТ (как важная общегосударственная социально-экономическая задача) должно находиться под государственным контролем, где имеются все необходимые интеллектуальные и организационно-экономические ресурсы и возможности.

Список литературы

1. Антоненко О.А. Деякі проблемні питання в перевезенні міським пасажирським транспортом та шляхи їх вирішення / О.А. Антоненко // Правове забезпечення адміністративної реформи. – 2008. – №1. – С. 117-118.

2. Гнедіна К.В. Специфіка міського пасажирського транспорту / К.В. Гнедіна. – Режим доступу: <http://www.confcontact.com/2009specpr/gnedina.htm>

3. Костецький В.В. Особливості організації фінансового забезпечення функціонування і розвитку підприємств електротранспорту / О.В. Костецький // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – т.№ 2. – С. 39-42.

4. Лисенко І.В. Реформування управління системами міського пасажирського транспорту / І.В. Лисенко // Збірник наукових праць НТУ. – 2009. – Режим доступу:

http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vntu/2009_19_2/pdf/34.pdf

Грабельников В.А., Яблуновська І.А. Удосконалення державного регулювання роботи міського пасажирського транспорту

***Анотація.** В статті запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання роботи міського пасажирського транспорту. Визначено головні особливості інституту державно-приватного партнерства в галузі міського пасажирського транспорту.*

***Ключові слова:** державне регулювання, міський пасажирський транспорт, державно-приватне партнерство*

Grabelnikov V. A., Yablunovskaya I. A. Improving state regulation of urban passenger transport

***Annotation.** The article defines and suggests ways of improving state regulation of municipal passenger transport. Allocated main characteristics of public-private partnership institute on the field of municipal passenger transport.*

***Keywords:** government regulation, municipal passenger transport, public-private partnership.*

Стаття надійшла до редакції 12.05.2015 р.