



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА

Вячеслав ВОЛИК,

кандидат юридических наук, доцент кафедры хозяйственного и экологического права
Донецкого юридического института МВД Украины

Summary

In article various models of public administration by city passenger transport on the example of some European countries are considered. Now in the world there is no uniform approach to a choice of effective model of management of city passenger transport therefore proceeding from the analysis of foreign experience in this sphere, the author offered classification of the most widespread approaches to the organization of management of city passenger transport. In article the contents and value of the all-European tendencies, and their influence on transport policy of the certain European countries is considered. The author defined the main modern problems in this sphere and ways of optimization of legal regulation of city transport taking into account foreign and domestic experience are offered.

Key words: city transport, transport system, legal regulation of transport, passenger traffic, transport strategy.

Аннотация

В статье рассмотрены различные модели государственного управления городским пассажирским транспортом на примере некоторых европейских стран. Отмечено, что сегодня в мире нет единого подхода к выбору эффективной модели управления городским пассажирским транспортом, поэтому, исходя из анализа зарубежного опыта в данной сфере, дана классификация наиболее распространенных подходов к организации управления городским пассажирским транспортом. Рассматривается содержание и значение общеевропейских тенденций и их влияние на транспортную политику отдельных европейских стран. Определены основные современные проблемы в данной сфере и предложены пути оптимизации правового регулирования городского транспорта с учётом зарубежного и отечественного опыта.

Ключевые слова: городской транспорт, транспортная система, правовое регулирование транспорта, пассажирские перевозки, транспортная стратегия.

Постановка проблемы. Городской пассажирский транспорт играет большую роль в процессе обеспечения экономического развития города, региона и страны. Формирование эффективной транспортной политики имеет большое значение для развития как данной сферы, так и городов. Целью такой политики является реализация стратегии развития города и транспортной сферы путем создания условий для эффективного и безопасного перемещения людей при помощи городского транспорта.

Актуальность темы. Отсутствие единого подхода к выбору эффективной модели управления городским пассажирским транспортом способствует изучению опыта различных стран в данной сфере. Изучение позитивного зарубежного опыта является важным этапом в процессе формирования и реализации эффективной государственной политики в сфере городского транспорта.

Вопросу обеспечения эффективного развития городского транспорта посвящены работы многих отечественных и зарубежных ученых. В частности, проблему управления в области городского транспорта иссле-

довали А.И. Амоша, Е.А. Закиуллина, Ю.М. Коссой, Я.О. Лудченко, Э.А. Сафронов, В.И. Шелейховский. В работах указанных авторов решение современных проблем в сфере городского транспорта видится в усовершенствовании существующего правового обеспечения функционирования городского транспорта и изменении существующей системы финансирования в данной области. Что касается исследования государственной политики в сфере городского транспорта и изучения заграничного опыта относительно обеспечения эффективной работы пассажирского транспорта, то эта проблема не получила достаточного освещения в научных источниках и нуждается в дальнейшем исследовании.

Целью статьи является определение методологических принципов формирования государственной политики в сфере городского транспорта, анализ зарубежного опыта организации работы городского транспорта, а также разработка на этой основе рекомендаций относительно реформирования системы функционирования городского транспорта в Украине.

Изложение основного материала исследования. Правительства

всех стран прилагают значительные усилия для обеспечения надлежащего развития транспорта. Каждая страна делает это по собственному усмотрению, однако все вместе они стараются достичь одного и того же результата – бесперебойного и эффективного функционирования городского транспорта с максимальным удовлетворением потребностей населения в пассажирских перевозках и минимальными расходами из бюджетов соответствующих уровней.

Особый интерес представляет опыт тех стран, которые прилагают значительные усилия для решения указанных проблем. Среди них наиболее ценным является опыт стран Европейского Союза (далее – ЕС), которые уже прошли путь по обеспечению эффективной организации работы городского пассажирского транспорта, который Украина вместе с другими постсоветскими странами только начинает [1, с. 179].

Исследуя мировой опыт реформирования городского пассажирского транспорта, можно прийти к выводу относительно общей тенденции: несмотря на существующие отличия, практически во всех странах мира городской транспорт остается убыточным.



Проблема соотношения государственного регулирования с рыночными механизмами в сфере городского транспорта нигде в мире еще не нашла оптимального решения. Разные страны имеют неодинаковый подход к решению данной проблемы, поэтому исследование и обобщение мирового опыта в данной сфере является важным шагом по разработке и внедрению собственной эффективной модели управления в сфере городского транспорта.

В сфере хозяйствования государство осуществляет долгосрочную (стратегическую) и текущую (тактическую) экономическую и социальную политику, направленную на реализацию и оптимальное согласование интересов субъектов хозяйствования и потребителей, разных общественных слоев и населения в целом. Экономическая стратегия – избранный государством курс экономической политики, рассчитанный на продолжительную перспективу и направленный на решение крупномасштабных экономических и социальных задач, задач культурного развития, обеспечение экономической безопасности государства, сохранение и приумножение его экономического потенциала и национального богатства, повышение национального благосостояния.

Экономическая стратегия включает определение приоритетных целей экономики, средств и способов их реализации, исходя из содержания объективных процессов и тенденций, которые имеют место в национальном и мировом хозяйстве, и учитывая законные интересы субъектов хозяйствования. Экономическая тактика – совокупность ближайших целей, задач, средств и образцов их достижения для реализации стратегического курса экономической политики в конкретных условиях, которые составляют в текущем периоде развития экономики [2].

Сегодня в мире нет единого подхода к выбору эффективной модели управления городским пассажирским транспортом. Исходя из анализа зарубежного опыта в данной сфере, можно выделить три наиболее распространенных подхода к организации управления городским пассажирским транспортом:

1) децентрализация, ограниченное вмешательство органов власти в процесс регулирования городского пасса-

жирского транспорта (конкурсный отбор перевозчиков, концессии);

2) централизация управления организации пассажирского движения (государственная монополия на транспортное обслуживание);

3) дерегулирование, незначительное участие или отказ от участия в управлении городским транспортом со стороны органов власти.

Одним из наиболее распространенных направлений реформирования городского пассажирского транспорта стала приватизация предприятий городского транспорта. Следствием таких реформ является смешанная система городского транспорта, в которой перевозка осуществляется вместе и государственными, и частными предприятиями. Однако в такой ситуации частным перевозчикам тяжело конкурировать с государственными. Жесткое государственное регулирование тарифов и порядка допуска к перевозкам существенно влияет на эффективность деятельности частных перевозчиков. Вследствие таких реформ, активно внедряются контракты на транспортное обслуживание, которые заключаются на конкурсной и тендерной основе.

В современных условиях главная цель государственного управления транспортом состоит в организационном обеспечении эффективного и безопасного функционирования транспортной системы, которая должна основываться на объединении частных и публичных интересов. При этом в последнее время большей частью речь идет о делегировании управленческих полномочий местным органам власти и самоуправлению. Особо актуальным это становится в условиях реформы децентрализации власти.

В условиях децентрализации управления городским пассажирским транспортом характерной чертой является частичная или полная отмена бюджетных субсидий в данной сфере. Как правило, нагрузка на бюджет выступает главным доводом в пользу приватизации предприятий транспортной сферы. Поэтому в условиях смешанной системы перевозки частные перевозчики вынуждены конкурировать с государственными в сложных и неравных условиях. Такая ситуация является наиболее распространенной и нуждается в дальнейшем решении, однако суще-

ствуют и другие модели распределения полномочий между государственным регулированием и рынком.

Одним из ярких примеров централизованной системы организации пассажирских перевозок городским транспортом является опыт Чешской Республики. Особенность чешского опыта организации работы городского транспорта заключается в том, что весь существующий пассажирский транспорт города находится в компетенции единого органа – муниципалитета (или магистрата). Наличие единого собственника на весь подвижной состав транспорта города в лице магистрата содействует более эффективному его распоряжению. Еще одной особенностью организации эффективной работы пассажирского транспорта в Чешской Республике является реструктуризация транспортных предприятий. В 1994–1998 гг. на базе государственных предприятий городского транспорта почти по всей Чешской Республике были созданы соответствующие акционерные общества открытого типа.

Аналогичные муниципальные транспортные компании распространены и в других странах Европы. В них, как правило, доля государства (муниципалитета или магистрата) достигает от 10% до 100%. Анализ же деятельности чешских предприятий городского пассажирского транспорта показал, что предприятия формально остаются в муниципальной собственности, однако изменение организационно-правовой формы упомянутых субъектов было обусловлено объективной необходимостью внедрения новых условий и механизмов хозяйствования с целью улучшения их финансово-экономического состояния. В частности, осуществился переход с полного финансирования текущей деятельности предприятий за счет средств государственного и местного бюджетов на условия хозрасчета и самоокупаемости. Положительный результат указанных изменений был достигнут, в том числе, благодаря возможностям, которые открывались предприятию и органам муниципальной власти с изменением организационно-правовой формы хозяйствования. Акционирование предприятий городского транспорта позволило следующее:



1) привлекать значительные финансовые ресурсы как самих основателей, так и посторонних лиц путем размещения ликвидных активов на рынке ценных бумаг;

2) представителям муниципалитета непосредственно принимать активное участие в управлении деятельностью общества путем участия в общих собраниях акционеров;

3) осуществлять комплексное управление предприятием, в том числе его имуществом, за счет дополнительного оперативного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью исполнительного органа ревизионной комиссией и аудитором общества;

4) самостоятельно выступать заемщиком в финансовых учреждениях в случае необходимости привлечения дополнительных финансовых ресурсов [1, с. 184–185].

Предоставление преимуществ рыночным механизмам над государственным регулированием характерно для реформирования городского пассажирского транспорта Нидерландов. Парламент и правительство Нидерландов пришли к выводу относительно неэффективности системы финансирования городского транспорта из бюджета. При этом главной целью реформ в сфере городского транспорта стало удовлетворение нужд пассажиров и повышение качества транспортных услуг. Согласно законодательству Нидерландов о пассажирском транспорте, поставщики транспортных услуг должны иметь концессию на предоставление услуг общественного транспорта.

Концессия позволяет сохранить государственный контроль над городским пассажирским транспортом, однако, стимулирует перевозчиков к конкурентной борьбе между собой, вследствие чего улучшается уровень обслуживания и качество услуг в данной сфере. Местные органы власти имеют право самостоятельно определять требования к поставщикам транспортных услуг, при этом главными критериями выступают следующие: повышение качества обслуживания, сохранение платы за проезд на предыдущем уровне (или ее уменьшение), обеспечение безопасности перевозок, сохранение рабочих мест, улучшение условий работы для персонала, доступность транспортных услуг.

Важным условием предоставления концессии является ответственность перевозчика за выполнение графика движения. Предоставление концессий является эффективным механизмом реформирования системы городского транспорта и содействует повышению качества транспортных услуг. Эффективный результат достигается благодаря таким удачным шагам:

1) концессии выставляются на тендер каждое несколько лет, вследствие этого перевозчики должны выходить на рынок с предложениями, направленными на удовлетворение требований потребителей;

2) местные органы власти могут самостоятельно устанавливать требования к перевозчикам, тем самым обеспечивая предоставление перевозчиком услуг, наиболее приемлемых для потребителей;

3) государственное регулирование транспортных услуг.

Также в Нидерландах значительное внимание отводится вопросу недопущения монополии на рынке транспортных услуг. Конкурентное ведомство Нидерландов препятствует возникновению общих транспортных предприятий, картелей и т. п. Оно наблюдает за проведением тендеров для обеспечения объективности и прозрачности предоставления концессии [3].

Среди европейских стран примером преимущества государственного сектора над частным в сфере городского транспорта выступает Венгрия. Городской пассажирский транспорт, в частности автобусы, находятся в муниципальной собственности, тогда как таксомоторные перевозки осуществляются частным сектором.

Убыточный характер деятельности городского транспорта нуждается в определенной поддержке со стороны государства, в частности финансовой. Особенности субсидирования городского пассажирского транспорта в разных странах определяются согласно экономической ситуации в стране, государственной политики в сфере транспорта и т. п.

Во Франции для финансирования развития городского транспорта решается привлекать частный капитал, однако такое частное финансирование ограничено и составляет не больше 50%. Кроме того, государственные ор-

ганы не допускаются к финансированию эксплуатационной деятельности городского транспорта, для этой цели субсидии предоставляются лишь со стороны региональных и местных органов [4, с. 157].

В Бельгии правительством создан специальный фонд, из которого осуществляется субсидирование деятельности городского пассажирского транспорта в полном объеме, при этом не разрешается использование средств из указанного фонда на любые другие потребности.

В Великобритании государство не субсидирует текущие расходы транспортных предприятий города. Особенность организации финансовой поддержки состоит в возможности выбора источника финансирования в условиях конкуренции. Согласно закону 1985 г. о регулировании транспорта, органы финансирования (нестоличные графства и районные советы в Англии и Уэльсе, региональные советы в Шотландии) должны информировать через средства информации предприятия городского пассажирского транспорта о возможности получения субсидий. После этого транспортные предприятия в течение месяца избирают один из органов финансирования [4, с. 220].

Государственное управление деятельностью транспорта осуществляется, прежде всего, путем разработки и реализации экономической и социальной политики, включая предоставление дотаций на пассажирские перевозки.

В отдельных европейских странах основным инструментом управления системой городского транспорта является проектное финансирование как одно из разновидностей муниципального заказа. Его суть состоит в проведении конкурсов (тендеров, аукционов) проектов разных компаний, которые организывают транспортные перевозки, с привлечением экспертов. По результатам конкурса выбирается проект, на который будет выдан муниципальный заказ. Такой выбор исполнителей содействует развитию здоровой конкуренции в сфере городского пассажирского транспорта [5, с. 380].

Современные тенденции реформирования городского транспорта в развитых странах и задекларированные Международным союзом обще-



ственного транспорта принципы организации общественного транспорта предполагают в качестве основных целей постоянное развитие общества и улучшение качества жизни человека. Одним из важных шагов в контексте развития транспортной политики ЕС стало принятие Европейской комиссией Белой книги «Транспорт – 2050», которая является новым стратегическим документом в сфере транспорта, где изложены основные цели общей транспортной политики ЕС до 2050 г. Следует отметить, что это третья Белая книга общей транспортной политики ЕС, начиная из подписания Маастрихтского договора в 1992 г. В отличие от предыдущих двух, эта Белая книга направлена на учет нужд ЕС после расширения, уменьшения зависимости транспорта от традиционных видов топлива и сокращения выбросов в атмосферу.

Белые книги – это своеобразный жанр, который широко распространен в ЕС при подготовке стратегических документов. Они не являются законодательными актами, но в то же время определяют действия институтов и органов ЕС в конкретных областях на долгосрочную перспективу. Таким образом, на основании этого документа будет строиться стратегия развития европейского транспорта до 2050 г. Согласно этому документу, было поставлено две задачи: с одной стороны, фактически построить транспортный рынок, а с другой – фактически повысить уровень мобильности при одновременном снижении уровня экологического загрязнения. Ради этой цели Еврокомиссия планирует существенные преобразования в транспортной системе [6].

Организационно-правовой механизм управления городским пассажирским транспортом в разных европейских странах имеет много национальных отличий, обусловленных рядом причин, а именно: разный уровень разгосударствления и монополизации в данной сфере, децентрализация государственного управления в стране, отличия в концепциях инвестиционного и текущего финансирования городского транспорта из бюджетов разных уровней [7, с. 7].

Выводы. Исследование различных моделей управления городским транспортом в зарубежных странах

показывает, что в современных европейских странах организация управления носит многоканальный характер и регулируется согласно транспортной стратегии страны с учетом общеевропейских тенденций в данной сфере внутренним национальным законодательством, а также во многих странах имеет свои определенные особенности на региональном и местном уровнях. Опыт развитых зарубежных стран демонстрирует, что рыночные отношения в экономике содействуют созданию эффективной и развитой системы многоуровневого государственного регулирования деятельности городского транспорта. Исследование зарубежного опыта организационно-правовых основ функционирования городского пассажирского транспорта позволяет прийти к выводу о том, что наиболее эффективной формой организации деятельности городского транспорта является конкуренция между перевозчиками разной формы собственности, которая достигается при условии наличия верной структуры и необходимого потенциала государственных органов.

Список использованной литературы:

1. Амоша О.І. Європейський досвід забезпечення ефективного функціонування підприємств міського пасажирського транспорту / О.І. Амоша, О.С. Філіппова // Економіка будівництва і міського господарства. – 2010. – № 4. – Т. 6. – С. 179–189.
2. Господарський кодекс України : [коментар]. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. – 848 с.
3. Закиуллина Е.А. Зарубежный опыт работы в городском пассажирском транспорте / Е.А. Закиуллина // Вестник ТИСБИ. – 2008. – № 4.
4. Сафронов Э.А. Транспортные системы городов и регионов : [учебное пособие] / Э.А. Сафронов. – М. : АСВ, 2005. – 272 с.
5. White Book Transport. Roadmap to A Single European Transport Area – Towards A Competitive And Resource-Efficient Transport Syst [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.transport-ukraine.eu/node/56>.
6. Лудченко Я.О. Методологічні застави формування міської транспортної політики / Я.О. Лудченко, І.М. Тре-

тьяков // Управління проектами, системний аналіз і логістика. – 2011. – Вип. 8. – С. 377–383.

7. Зарубежный и отечественный опыт управления городским пассажирским транспортом в рыночных условиях : [учебное пособие] / под ред. В.А. Персианова. – М. : ГУУ, 2006. – 342 с.