

10. Тархов, С. Региональные различия автомобилизации в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://goo.gl/gMeKmc>.

11. Тархов, С. Эволюционная морфология транспортных сетей / С. Тархов – М., 1989.

12. Шпаков, И. Состояние отрасли городского электротранспорта в РСФСР в конце 1980-х гг.: проблемы и перспективы / И. Шпаков, П. Зюзин // В кн.: Краеведческие записки. Сборник статей. – Вып. II. – Курск: Инвестсфера, 2016. – С. 61–68.

13. Фурсов, А. Привлекательность лёгкого рельсового транспорта для строительства в крупных городах России / А. Фурсов. – 2015.

14. Kulakov A., Kulakova T., Krupenskiy N. et all. Transport Systems of Russian Cities. Ongoing Transformations / Рук.: М. У. Blinkin.; отв. ред.: Е. Koncheva.; науч. ред.: М. У. Blinkin. Cham: SpringerInternationalPublishing AG, 2016.

УДК 656

МЕХАНИЗМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ 220-ФЗ

А.Ю. Рыжков

В 2015 году был принят федеральный закон 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа...». Закон определил полномочия органов исполнительной власти и механизмы привлечения перевозчиков к обслуживанию маршрутов. В статье рассматриваются механизмы взаимодействия органов исполнительной власти и перевозчиков в рамках положений федерального закона. Статья состоит из трех частей. В первой части изучается роль федерального закона среди других нормативно-правовых актов о пассажирском транспорте России. Вторая часть посвящена обзору положений федерального закона о межрегиональных перевозках. Третья часть посвящена анализу положений федерального закона о смежных межрегиональных, межмуниципальных и муниципальных перевозках.

In 2015 the Federal Act № 220-FZ «On organization of regular public transportation services...» has been introduced in Russia. This act has clarified the role of public transport authorities and the methods to involve and finance public transport operators. This study provides an

overview of approaches for contracting of public transport services under the 220-FZ legislation. This paper has been divided into three parts. The first one will overview the role of the legislation in overall public transport regulatory system in Russia. The second section is concerned with regulation of interregional bus services. The third section will examine the regulation of bordering interregional routes, intermunicipal and municipal routes.

В 2015 году был принят федеральный закон 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа...». Закон впервые определил полномочия органов государственной и муниципальной власти по организации пассажирских перевозок и механизмы привлечения перевозчиков. Закон регулирует 4 вида регулярных перевозок наземным транспортом: межрегиональные, смежные межрегиональные, межмуниципальные и муниципальные перевозки.

Роль федерального закона № 220-ФЗ

Рассмотрим документы, регулирующие общественный транспорт в России. Выделим 3 группы федеральных нормативно-правовых актов.

К первой группе можно отнести документы, которые определяют внутреннюю работу перевозчиков. Они устанавливают минимальное качество услуг перевозчиков и определяют права работников. Минимальные стандарты качества услуг перевозчиков регламентируются (1) федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ [1], (2) постановлением правительства РФ от 14.02.2009 № 112 [2] и (3) приказом Минтранса РФ от 15.01.2014 № 7 [3]. Права персонала (водителей) регламентируется приказом Минтранса РФ от 20.08.2004 № 15 [4]. К этой группе можно также отнести некоторые другие акты.

Вторая группа документов регламентирует гражданско-правовые отношения между перевозчиками и пассажирами. Основными здесь являются гражданский кодекс РФ [5] и устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта [6].

Третья группа документов регламентирует административно-правовые отношения между органами власти и перевозчиками. До принятия рассматриваемого федерального закона № 220-ФЗ к этой

группе относились 2 документа: постановление правительства РФ от 02.04.2012 № 280 [7] и федеральный закон от 14.06.2012 № 67-ФЗ [8]. Они устанавливают, что юридические лица могут заниматься пассажирскими перевозками только при наличии лицензии и страховки ответственности за пассажиров. Эти законы распространяются на любые перевозки более 8 пассажиров, неважно, на регулярные (общественный транспорт) или нанерегулярные (заказные). Какие либо отличия между этими видами перевозок в законах не указаны. Таким образом, до принятия закона № 220-ФЗ на федеральном уровне считалось, что для начала регулярных перевозок необходимо только получить лицензию и страховой полис. Порядок согласования маршрутов, тарифов, расписаний, типов транспортных средств и прочего не был установлен. Этот вакуум вынужден был компенсироваться органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В результате в регионах и муниципальных образованиях появились разрозненные практики.

После принятия федерального закона № 220-ФЗ практики организации пассажирских перевозок должны быть унифицированы. Закон устанавливает правила организации 4 типов перевозок: межрегиональных, смежных межрегиональных, межмуниципальных и муниципальных [9].

Межрегиональные перевозки

Межрегиональный маршрут регулярных перевозок – это маршрут регулярных перевозок в границах не менее двух субъектов Российской Федерации. К этой категории относятся дальние автобусные маршруты, например: «Екатеринбург – Челябинск», «Москва – Владимир» и другие.

Федеральный закон определил наиболее простую процедуру организации межрегиональных маршрутов. Закон устанавливает:

1. Отсутствие централизованного планирования маршрутной сети. Межрегиональные маршруты устанавливаются по предложениям перевозчиков, поданных в министерство транспорта РФ (ст. 4 [9]). Установлен исчерпывающий перечень причин, по которым министерство может отказать в открытии маршрута (ст. 6 [9]). Основное ограничение для перевозчиков – необходимость наличия автовокзалов в начальной и конечной точке маршрута.

2. Отсутствие тарифного регулирования (ст. 9 [9]).

3. Возможность фактически бессрочного обслуживания маршрута перевозчиком. Перечень причин прекращения обслуживания представлен в п. 1 и 5 ст. 29 [9].

4. Возможность нескольких перевозчиков совместно обслуживать одинаковые маршруты. При этом министерство транспорта РФ устанавливает минимальную разницу времени между отправлениями разных перевозчиков (ст. 7 [9]). Эти значения составляют от 15 до 180 минут в зависимости от протяженностей маршрутов [10]. Такая новация федерального закона защищает перевозчиков от дублирующих рейсов, которые отбирают пассажиров.

Фактически, закон утвердил дерегулирование межрегиональных перевозок. Роль органов исполнительной власти здесь минимальна. Министерство транспорта РФ утверждает заявки на обслуживание маршрутов и ведет общий реестр маршрутов. Межрегиональные перевозки не субсидируются.

Дерегулированию общественного транспорта свойственно, что операционные риски (умение компании управлять расходами) и риски за выручку (умение компании получать необходимый доход) в полной мере ложатся на перевозчиков. Здесь важно отметить, что федеральный закон не ввел заметных обременений для перевозчиков. Перевозчики могут самостоятельно изменять частоту движения, изменять тарифы, использовать другие модели автобусов или вовсе отменить маршрут. В результате, они в полной мере управляют и операционными рисками и рисками за выручку, а параметры перевозок устанавливаются балансом спроса и предложения.

Достоинством федерального закона являются единые правила организации перевозок и единый реестр всех межрегиональных маршрутов России. Это создает предпосылки для формирования целостного рынка межрегиональных перевозок в стране. Согласно реестру межрегиональных маршрутов [11], на конец 2016 года было зарегистрировано свыше 2600 маршрутов (включая дублирующие), на которых эксплуатировалось около 9500 автобусов. Дальнейшее развитие этого сегмента перевозок представляет интерес для исследований развития маршрутной сети, развития конкуренции и развития качества услуг.

Смежные межрегиональные, межмуниципальные и муниципальные перевозки

Федеральный закон ввел термины для разных типов маршрутов.

Смежный межрегиональный маршрут регулярных перевозок – межрегиональный маршрут регулярных перевозок между субъектом Российской Федерации – городом федерального значения Москвой, Санкт-Петербургом или Севастополем и граничащим с ним субъектом Российской Федерации.

Межмуниципальный маршрут регулярных перевозок – маршрут регулярных перевозок в границах не менее двух муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации, не менее двух городских округов одного субъекта Российской Федерации или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа одного субъекта Российской Федерации.

Муниципальный маршрут регулярных перевозок – маршрут регулярных перевозок в границах поселения, субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя либо двух и более поселений одного муниципального района.

Эти 3 вида маршрутов находятся в сегментах городской и пригородной мобильности. Согласно федеральному закону, регулирование этих типов перевозок производится по совершенно иным принципам, чем межрегиональные.

Во-первых, федеральный закон утверждает принцип централизованного планирования маршрутных сетей и параметров перевозок. Планирование и последующее утверждение маршрутов является полномочием органов исполнительной власти соответствующих уровней (ст. 11 [9]). Сведения о запланированных маршрутах, типах транспортных средств, расписании и объемах финансирования утверждаются в т.н. «документах планирования регулярных перевозок» соответствующего субъекта РФ или муниципального образования:

- муниципальные маршруты устанавливаются органом исполнительной власти местного самоуправления;
- межмуниципальные маршруты устанавливаются органом исполнительной власти субъекта РФ;
- смежные межрегиональные маршруты устанавливаются по соглашению исполнительной власти двух смежных субъектов.

Во-вторых, федеральный закон утверждает процедуры привлечения и финансирования перевозчиков. Согласно закону, органы власти должны на конкурентной основе заказывать услуги по перевозке пассажиров по установленным маршрутам у перевозчиков. Предметом конкуренции между перевозчиками является маршрут движения. Всего федеральным законом предложено 3 варианта привлечения и финансирования перевозчиков: 2 для перевозок по регулируемым тарифам и 1 – по нерегулируемым:

1. Перевозчик и цена контракта определяются на аукционе. Финансирование перевозчика производится из одного источника – за счет оплаты цены контракта за фактически выполненный объем работ. Выручка от продажи билетов перечисляется в бюджет заказчика перевозок (п. 5.1, 5.3 и 6 ст. 14 [9]). Тарифы на проезд регулируются на региональном уровне (ст. 15 [9]).

2. Перевозчик и объем субсидий определяются на аукционе. Финансирование перевозчика производится из двух источников – из выручки от продажи билетов и из субсидий, сумма которых определяется на аукционе (п. 5.2 и 7 ст. 14 [9]). Тарифы на проезд регулируются на региональном уровне (ст. 15 [9]).

3. Перевозчик отбирается на открытом конкурсе по неценовым критериям. Единственным источником финансирования перевозчика является выручка от продажи билетов. Бюджетная поддержка перевозчика не производится (п. 2 ст. 19 [9]). Тарифы не регулируются.

Рассмотрим эти 3 варианта более подробно.

Первая модель привлечения перевозчиков – это классический контракт на маршрут (*grosscostroute-basedcontract*). Каждый контракт заключается на обслуживание отдельного маршрута (либо пачки из 2–3 маршрутов). Это предполагает наличие на рынке нескольких (около 10–20) относительно небольших частных перевозчиков, которые конкурируют друг с другом на аукционах. Согласно зарубежной практике, срок контракта на каждый маршрут составляет от 5 до 10 лет в зависимости от типа автобуса. Сфера применения этой модели отношений – контракты на автобусные маршруты в крупных городах.

Главная особенность модели заключается в механизмах финансирования.

Выручка от продажи билетов перечисляется в бюджет организатора перевозок (городской администрации). Билеты на проезд также

выпускаются организатором перевозок, а не перевозчиками. Из-за этого перевозчики не заинтересованы во взаимной конкуренции «за пассажира», а все виды транспорта и маршруты могут работать по единым билетам.

Перевозчики финансируются регулярными выплатами (например, 1 раз в месяц) в соответствии с суммами, определенными в контрактах. В контрактах принято достаточно детально определять требования к перевозчикам: объем услуг (в км пробега, в количестве рейсов или по другому), расписание движения, обширные требования к автобусам и поведению персонала. В контрактах, согласно мировой практике, утверждаются и стимулирующие условия (incentives). Это могут быть требования к соблюдению расписаний, требования к ежедневной мойке автобусов или другие. За выполнение или невыполнение этих условий в контракте могут быть установлены поощрения или санкции в виде увеличивающих или уменьшающих коэффициентов в формуле оплаты услуг перевозчика. Из-за этого объем сумм, выплачиваемых перевозчикам, может уменьшаться на несколько процентов. Под угрозой уменьшения выплат перевозчики вынуждены соблюдать условия контракта.

Эта модель отношений является классической при заключении контрактов на каждый отдельный маршрут движения. Впервые подобная практика была применена в Гамбурге после создания регионального транспортного союза (Verkehrsverbund) в 1965 году. Бурное распространение в мире практика получила после реформирования общественного транспорта Лондона в 1986 году. В 1990-х годах такая модель стремительно распространилась в скандинавские страны и поэтому зачастую называется «скандинавской». С 2016 года эта модель применяется в Москве в отношении частных перевозчиков [12].

Вторая модель организации перевозок имеет существенное отличие от первой. Здесь выручка перевозчика складывается из средств от продажи билетов и от субсидий, объем которых заранее определен в контракте. Таким образом, в отличие от первой модели, перевозчик несет риски за объем пассажиропотока на маршруте (за выручку от продажи билетов). При этом перевозчик обязан передвигаться по маршрутам и расписаниям и работать по тарифам, которые определены органами власти. В зарубежной практике эта модель получила название лицензия на маршрут (route licensing) или

франшиза на маршрут (route franchising). Такая модель отношений не распространена в развитых странах с высококачественным общественным транспортом. Перевозчики в этой модели несут риски за объем пассажиропотока на маршруте и поэтому заинтересованы в увеличении количества пассажиров. В городских условиях, когда имеются дублирующие или похожие маршруты, водители мотивированы в конкуренции «за пассажира» с водителями других маршрутов. Перевозки приобретают стихийный характер. Возникают гонки за пассажирами, блокирование автобусов конкурентов и движение с полным салоном с начальных пунктов. Поэтому такая модель не может рекомендоваться в тех сегментах перевозок, где имеются дублирующие или похожие маршруты. Это полностью исключает муниципальные перевозки в крупных городах из сферы применения этой модели. Возможными сегментами применения могут являться пригородные перевозки (межмуниципальные и смежные межмуниципальные) и муниципальные в небольших городах. Другим недостатком этой модели является сложность интеграции билетных систем разных маршрутов, так как выручку собирают разные перевозчики.

Примечательно, что в зарубежных странах (в Голландии и Франции) подобная модель финансирования перевозчиков - с использованием выручки от продажи билетов плюс субсидий, применяется, но по-другому. Взамен заключения небольших контрактов на обслуживание отдельных маршрутов, заключается один крупный контракт на обслуживание территории (net cost area-based contract). Территория может быть весьма крупной – город, агломерация или регион. Такие контракты заключаются на более длительный срок (например, на 8–15 лет). Таким образом, всё транспортное обслуживание в городе (агломерации, регионе) осуществляется одним перевозчиком-монополистом. В контракте с перевозчиком не определяются точные маршруты, тарифы, расписания, типы транспортных средств. Взамен этого организатор перевозок указывает минимальные требования к перевозчику – выполнить в год А автобусо-километров (неважно по каким маршрутам), обеспечить частоту движения по определенным улицам не ниже В рейсов в час, обеспечить средний возраст парка автобусов или трамваев не более С лет, соблюдать ставку индексации тарифов не выше D. В рамках этих требований перевозчик вправе устанавливать маршруты, тарифы,

расписания и типы транспортных средств. Таким образом, полномочия по детальному транспортному планированию делегируются перевозчику. Как показывает международный опыт, эта модель приводит к инновациям в городском транспорте и к рациональному использованию субсидий. По мере выполнения контракта перевозчик оптимизирует маршрутную сеть под нужды транспортного спроса. При этом перевозчик ограничен минимальными требованиями и не может использовать старые автобусы и отменять все невыгодные маршруты.

Сейчас такая модель отношений не предусмотрена в федеральном законе 220-ФЗ, так как маршруты и тарифы должны утверждаться органами власти.

Третьим вариантом перевозок являются перевозки по нерегулируемым тарифам. Организатор перевозок определяет маршруты, расписания и типы транспортных средств, а перевозчики назначают тарифы. Организатор перевозок проводит открытый конкурс, чтобы назначить перевозчика на каждый маршрут. В период обслуживания маршрутов перевозчики финансируются из единственного источника – из платы за проезд. Субсидии не предусмотрены. В зарубежной практике такая модель получила название лицензия на маршрут (route licensing) или франшиза на маршрут (route franchising).

До принятия федерального закона такая модель отношений применялась для привлечения микроавтобусных перевозчиков. Ей свойственна агрессивная конкуренция перевозчиков «за пассажира» и хаотичный характер транспортного обслуживания. Практически невозможна интеграция билетных систем и применение современных электронных билетных решений. Разумным решением была бы полная отмена этой практики в последующих редакциях 220-ФЗ.

Федеральный закон установил единые институты взаимодействия органов власти и перевозчиков наземного транспорта в России.

В сегменте межрегиональных перевозок закон определил единственный способ организации рынка – дерегулирование. Маршруты, тарифы, расписания, типы транспортных средств и прочие параметры перевозок здесь устанавливаются по инициативе перевозчиков.

В сегментах смежных межрегиональных, межмуниципальных и муниципальных перевозок, напротив, маршруты, расписания, типы транспортных средств и, в ряде случаев, тарифы устанавливаются органами власти. Роль перевозчика сводится к выполнению кон-

тракта на перевозки. Закон определил 3 варианта финансирования перевозчиков, что дает выбор: или практически без изменений сохранить существующий режим взаимодействия с перевозчиками, либо реформировать его. Спустя год после принятия закона видно, что большинство органов исполнительной власти постарались сохранить устоявшиеся практики.

Федеральный закон ставит для экспертного сообщества и дополнительные вопросы. Заметно, что закон в первую очередь ориентирован на регулирование частных автобусных перевозчиков, а не муниципальных предприятий, в том числе электрического транспорта. Другим подводным камнем закона является тарифное регулирование. Даже на муниципальные перевозки тарифы должны регулироваться властью субъекта РФ (ст. 15 [9]), что создает дополнительные финансовые риски для органов местного самоуправления и перевозчиков. Далее, закон полноценно не раскрывает статус «документа планирования регулярных перевозок». Вероятно, он должен быть интегрирован в систему бюджетного планирования муниципалитета или региона и содержать планируемые параметры перевозок и объемы финансирования.

Ожидается, что эти и другие вопросы найдут отражение в изменениях в федеральный закон или в документах регионального и местного уровней.

Литература

1. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
2. Постановление правительства РФ от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».
3. Приказ Минтранса РФ от 15.01.2014 №7 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и Перечня мероприятий по подготовке работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, к безопасной работе и транспортных средств к безопасной эксплуатации».

4. Приказ Минтранса РФ от 20.08.2004 № 15 «Об утверждении Положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей».

5. Федеральный закон от 26.01.1996 года № 14-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2».

6. Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

7. Постановление правительства РФ от 02.04.2012 № 280 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)».

8. Федеральный закон от 14.06.2012 № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном».

9. 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».

10. Приказ Минтранса РФ от 16.12.2015 № 368 «Об установлении значений разницы в расписаниях между временем отправления транспортных средств, предусмотренных частью 1 статьи 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. №220-ФЗ».

11. Интернет-портал министерства транспорта РФ / Реализация федерального закона 220-ФЗ / Реестр межрегиональных маршрутов. http://www.mintrans.ru/activity/detail.php?SECTION_ID=2581.

12. Интернет-портал департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы / Проекты / Развитие наземного общественного транспорта / Новая модель взаимодействия с частными перевозчиками. <https://dt.mos.ru/projects/development-of-ngot/new-model-of-interaction-with-private-carriers/>.

Поступила 14 ноября 2016 года