

УДК 656.121.07

Ю. В. Гордина

*кандидат экономических наук, доцент,**Байкальский государственный университет экономики и права*

М. А. Серебрякова

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕТОДИК УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМ ПАССАЖИРСКИМ ТРАНСПОРТОМ

Процесс формирования методик управления городским пассажирским транспортом (ГПТ) в городах Российской Федерации ввиду недавнего перехода к рыночной экономике еще не завершен. Органам местного самоуправления приходится сталкиваться с многочисленными проблемами функционирования транспортного комплекса, решение которых возможно только при наличии отлаженной работы всех элементов системы управления. В статье дано определение «городской пассажирский транспорт», обозначены агенты и цели системы ГПТ, приведена характеристика организационных структур управления системой ГПТ. С целью анализа сложившейся ситуации на рынке транспортных услуг РФ проведена оценка ключевых составляющих методики управления ГПТ. Проведенное исследование теоретических аспектов формирования методик управления позволило сделать вывод о необходимости разработки комплексной системы управления ГПТ.

**Ключевые слова:** городской пассажирский транспорт; орган местного самоуправления; транспортные операторы; пассажиры; методика управления городским пассажирским транспортом.

Yu. V. Gordina

*PhD in Economics, Associate Professor,  
Baikal State University of Economics and Law*

M. A. Serebryakova

*Baikal State University of Economics and Law*

## THEORETICAL ASPECTS OF FORMING CONTROL METHODS FOR CITY PASSENGER TRANSPORT

The process of forming methods of city passenger transport control (hereinafter — CPT) in cities of the Russian Federation has not yet been completed due to the recent transition to the market economy. Local authorities are forced to face numerous problems of the transport complex operation, which can be solved only by available smooth-running performance of all control system elements. The paper gives a definition of «city passenger transport», identifies the agents goals of the CPT system, brings forth the characteristic of organizational structures of the CPT control system. In order to analyze the current situation in the RF transport service market, an assessment is made of the key components of the CPT control methods. The investigation of theoretical aspects of forming the control methods allows to draw a conclusion of the necessity to work out a complex PCT control system.

**Keywords:** city passenger transport; local government body; transport operators; passengers; methods of city passenger transport control.

В жизни каждого современного города неотъемлемым элементом является пассажирский транспорт.

На данный момент понятие городского пассажирского транспорта (ГПТ) законодательно не закреплено, но в научной литературе есть множество различных определений:

1. А. Г. Мальчикова определяет ГПТ как городской вид транспорта, выполняющий регулярные перевозки пассажиров по установленным и фиксированным на длительный период времени маршрутам, известным населению [2, с. 5].

2. Х. Ю. Эльдарханов — как многофункциональную транспортную систему, которая объединяет различные виды транспорта и осуществляет движение по территории города и ближайшей пригородной зоне [7, с. 38].

3. По мнению С. А. Ваксмана, изложенному в терминологическом словаре, ГПТ — составная часть (подсистема) транспортной системы города, которая обеспечивает его территориальную целостность в виде реализации регулярных, периодических или эпизодических потребностей человека в поездках с различными целями [1, с. 23].

4. В проекте Концепции организации и развития городского пассажирского транспорта общего пользования г. Иркутска на период 2014–2018 гг.<sup>1</sup> дано следующее определение: наземный городской электрический транспорт и автомобильный пассажирский транспорт общего пользования, участвующий в осуществлении перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении.

Сравнивая и обобщая приведенные определения, можно сказать, что ГПТ — это стабильная система регулярных перевозок пассажиров, функционирующая в черте города и за его пределами, организованная в соответствии с программами и концепциями развития города с целью удовлетворения потребностей людей в поездках.

Транспортный комплекс современного города включает в себя внутригородской, пригородный и междугородный пассажирский транспорт, грузовой транспорт, специализированный транспорт, а также различные службы и подразделения, обеспечивающие его функционирование. Организация скоординированной работы этих частей сложного транспортного комплекса требует управления со стороны городских властей, особенно ввиду влияния транспортного обслуживания на уровень жизни населения, подтверждаемого статистической комиссией ООН, которой данный информационный показатель был выделен для его оценки [3, с. 50].

В настоящее время в сфере ГПТ в рамках опубликованного отчета Всемирного банка «Национальная концепция устойчивых городских транспортных систем» № 73228-RU [4, с. 18–19] отмечаются следующие проблемы:

1. В большинстве городов России городской транспорт не рассматривается как единое целое ни с функциональной, ни с пространственной точек зрения.

Законодательно городской пассажирский транспорт не рассматривается как единое целое: полномочия в данной сфере рассредоточены между уровнями власти: в условиях действия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ организация транспортного обслуживания населения возложена на города, некоторые иные функции выполняются на региональном уровне. Транспортное планирование и территориальное планирование никак не связано: влияние новых застроек и изменение назначения земель редко проходит оценку на предмет влияния на дорожное движение. Ввиду того, что транспортные потоки с различных территорий аккумулируются в крупных городах, законодательство РФ не позволяет создать городскую агломерацию, включающую в себя несколько муниципальных образований, в рамках ко-

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции организации и развития городского пассажирского транспорта общего пользования города Иркутска на период 2014–2018 гг. : постановление администрации г. Иркутска от 10 июля 2014 г. № 031-06-856/14.

торой можно организовать поэтапное планирование и организацию работы транспорта.

2. Финансовые ресурсы, выделяемые в городах на нужды городского транспорта, недостаточны по объему, носят непредсказуемый характер и не проходят процесс стратегического планирования.

По причине отсутствия требований законодательства или рекомендаций муниципалитеты не обязаны составлять стратегические планы в сфере транспорта и координировать их с городским бюджетом. Более того, большинство органов местного самоуправления формируют бюджеты за счет межбюджетных трансфертов, что не позволяет разрабатывать многолетние планы. В результате инфраструктура и автотранспорт обновляются с нарушением сроков эксплуатации, содержание подвижного состава оставляет желать лучшего. Инвестирование в инновационные технологии, позволяющие усовершенствовать управление транспортными потоками, а также создать комфортабельную и безопасную среду в сфере пассажирских перевозок, ограничено [6].

3. В российских городах слабо укреплен институциональный и технический потенциал в различных функциональных областях, а именно:

- объем проводимых работ по содержанию автомобильных дорог недостаточен;

- система управления дорожным движением воспринимается в узком смысле и реализуется технически слабо;

- работа по объединению различных видов транспорта требует улучшения;
- с целью разгрузки улично-дорожной сети необходимо регулировать спрос на индивидуальный транспорт путем использования альтернативных мер — организация перехватывающих парковок, развития ГПТ, применения мер по ограничению движения личного транспорта на перегруженных участках улиц;

- взаимодействие поставщика услуги — транспортного оператора и потребителя — пассажира в системе ГПТ возникает при непосредственном участии третьего элемента системы — администрации муниципального образования, которая регулирует организацию перевозки пассажиров и контролирует предложение и спрос на рынке транспортных услуг.

Для достижения весомых результатов в данной сфере требуется поэтому выработать определенную систему управления городским пассажирским транспортом, которая будет включать в себя комплекс подсистем, взаимодействующих между собой и функционально направленных на достижение социальных, экономических и экологических целей. В свою очередь, цели работы системы ГПТ можно рассматривать с точки зрения тактического, стратегического или оперативного руководства. При тактическом руководстве предполагается построение целей по планированию и контролю мероприятий, направленных на поиск наилучшего варианта работы системы. Цели стратегического руководства связаны с построением перспективного плана развития системы ГПТ с учетом ее значения для муниципалитета. Цели оперативного руководства разделяются по субъектам управления: работа транспортных предприятий направлена на получение максимальной прибыли от перевозки пассажиров, органы власти заинтересованы в сокращении нагрузки на бюджет. Целью работы всей системы можно считать обеспечение экономической стабильности функционирования муниципального образования в целом.

Систему ГПТ можно представить в виде трех подсистем, оказывающих влияние на ее состояние: «муниципальное образование», «перевозчики» и «население», у каждой из подсистем есть свои цели (табл.).

**Составляющие системы городского пассажирского транспорта**

Агенты	Цели
Население	Выбор способа и маршрута передвижения
	Минимизация суммарных потерь, связанных с перемещением (финансовые, временные, дискомфорт)
Перевозчики	Получение прибыли
	Составление расписания
	Подбор транспортных средств
	Обоснование тарифов
Муниципальное образование	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения

В настоящее время исследователями в сфере пассажирских перевозок выделяются три основные организационные структуры управления системой городского пассажирского транспорта: административная (агент — муниципальное образование); смешанный рынок (агент — муниципальное образование, агенты — перевозчики); свободный рынок (агенты — перевозчики). При административной реализуются принципы регулируемой конкуренции, в случае применения структуры «смешанный рынок» — доля маршрутной сети обслуживается муниципальными перевозчиками, а некоторые услуги выполняются частными компаниями, в свою очередь, структура «свободный рынок» предполагает минимальное регулирование.

Ввиду с все возрастающей ролью потребителя транспортных услуг, данную классификацию структур системы управления необходимо дополнить составляющей «агенты — пассажиры». Система управления ГПТ должна быть взаимосвязана с методикой управления ГПТ. Методика управления ГПТ включает в себя модель взаимодействия между перевозчиками и органами муниципального управления, способ привлечения перевозчиков к выполнению пассажирских перевозок и метод финансирования.

Рассмотрим каждую составляющую отдельно:

1. Модели взаимодействия между перевозчиками и органами муниципального управления.

Основными задачами построения моделей взаимодействия между перевозчиками и органами муниципального управления являются координация работы ГПТ и создание конкуренции между автотранспортными предприятиями для получения наиболее качественного, своевременного и безопасного обслуживания пассажиров. В некоторых случаях определение, какая именно модель системы ГПТ функционирует в муниципальном образовании, затруднено или носит довольно условный характер, так как в одном городе может использоваться несколько моделей. Противоположными по результатам и эффективности применения являются следующие модели:

– преобладание частных транспортных компаний. Роль организатора выполняет муниципалитет, заключивший договоры с каждым из участников рынка пассажирских перевозок. В такой модели часто встречается ситуация, при которой функционирование компаний не скоординировано, каждая при этом проводит свою транспортную политику;

– преобладание муниципальных транспортных компаний. В данном случае контролирующей организацией является муниципалитет, который несет ответственность за стратегию поведения транспортных компаний на рынке, деятельность которых четко скоординирована и направлена на решение одной задачи.

При этом наиболее перспективной можно считать такую, которая позволяет сохранить контроль за работой транспортных предприятий и обеспечить конкуренцию на рынке транспортных услуг.

2. Способ привлечения перевозчиков к выполнению регулярных пассажирских перевозок:

- заключение договоров по результатам проведения конкурса — в городах РФ с момента перехода к рыночным отношениям и по настоящее время данная форма организации транспортного обслуживания населения является наиболее распространенной. В случаях использования такого механизма, в соответствии с нормативно-правовыми актами муниципальных органов власти, устанавливаются определенные критерии отбора, позволяющие выбирать подвижной и водительский состав, наиболее соответствующий квалификационным требованиям, условиям текущего состояния улично-дорожной и маршрутной сети. Основным недостатком организации конкурсов можно считать ограниченность применения критериев ввиду действия Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ. Результаты проведения данной процедуры в 90 % случаев оспариваются транспортными компаниями в Федеральной антимонопольной службе, что приводит к дезорганизации работы муниципальных органов власти и созданию хаоса при планировании или изменении маршрутной сети;

- квотирование транспортной работы — предполагает заключение договоров с перевозчиками в рамках выполняемой транспортной работы на регулярном маршруте, распределенной пропорционально между всеми заявленными участниками в соответствии с рейсовым планом на срок действия договора. Данная процедура также не лишена элементов отбора перевозчиков, их подвижного состава и водителей, поэтому такую форму организации работы на городской маршрутной сети можно считать более развитой и усовершенствованной после конкурсных процедур.

3. Метод финансирования — зависит от транспортной политики муниципалитета и подразделяется на три вида:

- субсидирование из местных бюджетов, региональных бюджетов или коммерческих источников;
- финансирование на основе взимаемой проездной платы;
- стратегия сокращения субсидий до минимума.

В связи с тем, что коммерческие перевозчики закупают, обновляют подвижной состав, осуществляют его техническое обслуживание за счет собственных средств, а транспортные предприятия муниципальной унитарной формы собственности за счет городского или регионального бюджета, эффективная конкуренция не может быть обеспечена. В первую очередь ГПТ выполняет социальную функцию, поэтому доля бюджетного субсидирования в общем объеме финансирования достигает уровня 70 % — это и компенсация «выпадающих» доходов при перевозках льготных категорий граждан, и субсидирование убытков, связанных с организацией «социально значимых» маршрутов, и расходы, выполнение которых не покрывается платой за проезд, и предоставление транспортным предприятиям налоговых льгот [5].

Выделение субсидий из бюджета с целью покрытия фактических расходов транспортного предприятия признано одним из самых неудачных подходов. В этом случае у транспортных предприятий отсутствует стимул к снижению расходов, повышению эффективности работы предприятия. Кроме того, появляется стремление к завышению расходных показателей для увеличения запрашиваемой величины бюджетных субсидий. Однако в России именно такая схема стала используемой в большинстве городов.



Таким образом, основной системой управления ГПТ в Российской Федерации можно считать двухуровневую систему, функционирование которой связано с построением взаимовыгодного сотрудничества между транспортными операторами и муниципалитетом. Работа такой системы строится следующим образом: перевозку льготных категорий граждан, в том числе и по социально значимым маршрутам осуществляют муниципальные предприятия, коммерческие перевозчики по результатам конкурсного отбора заключают договоры на перевозку пассажиров в рамках сформированной маршрутной сети. При всех имеющихся положительных сторонах такого взаимодействия его эффективность остается на низком уровне по причине ослабления конкуренции транспортных операторов и отсутствия полномочий по контролю за исполнением договорных обязательств. Поэтому основной задачей организатора транспортного обслуживания является смена вектора управления в сторону налаживания и развития эффективной добросовестной конкуренции, предотвращения злоупотреблений в сфере ГПТ и создания комплексной системы управления городским транспортом, направленной на удовлетворение потребностей населения в качественных, безопасных перевозках.

В настоящее время ввиду отмены Приказов Минтранса РФ «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами» от 8 января 1997 г. № 2 и «Об утверждении правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» от 31 декабря 1981 г. № 200 ответственность за организацию пассажирских перевозок целиком возложена на местные органы самоуправления, но фактически во многих городах РФ еще не создана полноценная система управления ГПТ. Стадии ее формирования в разных регионах отличаются в связи с наличием или отсутствием регионального транспортного законодательства, позволяющего регламентировать процессы развития сферы городских пассажирских перевозок.

Однако несмотря на существующие пробелы в федеральном законодательстве, система управления ГПТ в ряде городов РФ достаточно успешно функционирует и может служить примером по совершенствованию нормативной базы, способов организации пассажирских перевозок, внедрению инновационных методов для управления транспортными процессами, отвечающих современным требованиям.

### Список использованной литературы

1. Ваксман С. А. Транспортные системы городов: терминологический словарь / С. А. Ваксман, И. Н. Пугачев, Ю. И. Куликов. — Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2013. — 151 с.
2. Мальчикова А. Г. Организация логистических потоков в системе городских пассажирских перевозок : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.06 / А. Г. Мальчикова. — СПб., 2000. — 18 с.
3. Модернизация социальной сферы муниципальных образований Сибирского региона как основы повышения качества жизни населения / В. И. Самаруха, А. В. Самаруха, Т. В. Сорокина [и др.]. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 270 с.
4. Национальная концепция устойчивых городских транспортных систем / Юн О. Джунг [и др.]. — М. : Алекс, 2013. — 192 с.
5. Программа комплексного социально-экономического развития г. Иркутска на 2008–2020 годы / М. А. Винокуров, В. И. Самаруха, Н. Г. Данилович [и др.] ; науч. ред. М. А. Винокуров, В. И. Самаруха. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2007. — 413 с.
6. Программа социально-экономического развития г. Иркутска до 2007 года / М. А. Винокуров, В. И. Самаруха, Н. Г. Данилович [и др.] ; науч. ред. М. А. Винокуров, В. И. Самаруха. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2004. — 287 с.
7. Эльдарханов Х. Ю. Логистика: управление городским грузодвижением / Х. Ю. Эльдарханов. — Тамбов : Грамота, 2008. — 143 с.

## References

1. Vaksman S. A., Pugachev I. N., Kulikov Yu. I. *Transportnye sistemy gorodov* [City transport systems]. Khabarovsk, Pacific State University Publ., 2013. 151 p.
2. Malchikova A. G. *Organizatsiya logisticheskikh potokov v sisteme gorodskikh passazhirskikh perevozok. Avtoref. Kand. Diss.* [Control of logistical streams in the system of city passenger traffic. Cand. Diss. Thesis]. Saint Petersburg, 2000. 18 p.
3. Samarukha V. I., Samarukha A. V., Sorokina T. V. et al. *Modernizatsiya sotsialnoi sfery munitsipalnykh obrazovaniy Sibirskogo regiona kak osnovy povysheniya kachestva zhizni naseleniya* [Social sphere modernization for municipal entities of the Siberian Region as a basis of improving population quality of life]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 270 p.
4. Yun O. Dzhung. *Natsionalnaya kontseptsiya ustoychivyykh gorodskikh transportnykh sistem.* [National concept of stable city transport systems]. Moscow, Aleks Publ., 2013. 192 p.
5. Vinokurov M. A., Samarukha V. I., Danilovich N. G. et al. *Programma kompleksno sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya g. Irkutsk na 2008–2020 gody* [Program of complex socio-economic development of Irkutsk for the period of 2008-2020]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2007. 413 p.
6. Vinokurov M. A., Samarukha V. I., Danilovich N. G. et al. *Programma sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya g. Irkutsk do 2007 goda* [Program of socio-economic development of Irkutsk till 2007]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2004. 287 p.
7. Eldarkhanov Kh. Yu. *Logistika: upravlenie gorodskim gruzodvizheniem* [Logistics: control of city cargo transportation]. Tambov, Gramota Publ., 2008. 143 p.

## Информация об авторах

*Гордина Юлия Владимировна* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики предприятия и управления бизнесом, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: gordina@isea.ru.

*Серебрякова Мария Александровна* — аспирант, кафедра экономики предприятия и управления бизнесом, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: m.a.serebryakova@yandex.ru.

## Authors

*Yulia V. Gordina* — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Enterprise Economy and Business Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia; e-mail: gordina@isea.ru.

*Maria A. Serebryakova* — PhD Student, Chair of Enterprise Economy and Business Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia; e-mail: m.a.serebryakova@yandex.ru.