



Методические подходы к предоставлению государственной поддержки развитию общественного городского пассажирского транспорта



Екатерина БРЯЗГИНА



Дмитрий КАЗЬМИН

Брызгина Екатерина Олеговна — Российский дорожный научно-исследовательский институт, Москва, Россия.

Казьмин Дмитрий Михайлович — Российский дорожный научно-исследовательский институт, Москва, Россия.*

В статье на основе анализа действующих методик определения субъектов Российской Федерации для предоставления федеральной поддержки в целях реализации мероприятий по обновлению подвижного состава общественного городского пассажирского транспорта и внедрения интеллектуальных транспортных систем в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» выделены основные подходы и принципы, которыми руководствуются федеральные органы власти при принятии решений о государ-

ственной поддержке планируемых регионами мероприятий в сфере развития городского транспорта.

Рассмотрена адекватность данных подходов для случаев, когда государственная поддержка общественного городского пассажирского транспорта должна быть оказана в экстренном порядке (в частности, в условиях резкого снижения пассажиропотока и билетной выручки, обусловленного противоэпидемическими мерами), и сформулированы некоторые предложения по корректировке указанных подходов.

Ключевые слова: транспорт, общественный городской пассажирский транспорт, организация транспортного обслуживания, бюджетные инвестиции, транспортное планирование.

*Информация об авторах:

Брызгина Екатерина Олеговна – член Ассоциации транспортных инженеров; Директор по развитию интеллектуальных транспортных систем Российского дорожного научно-исследовательского института (ФАУ «РОСДОРНИИ»), Москва, Россия, bryazgina@rosdornii.ru.

Казьмин Дмитрий Михайлович – начальник отдела методического обеспечения транспортного планирования Российского дорожного научно-исследовательского института (ФАУ «РОСДОРНИИ»), Москва, Россия, kazmin@rosdornii.ru.

Статья поступила в редакцию 18.04.2020, принята к публикации 27.08.2020.

For the English text of the article please see p. 113.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность разработки и реализации на федеральном уровне системы мер государственной поддержки развития городского пассажирского транспорта общего пользования (ПТОП) ещё в прошлом году обсуждалась экспертным сообществом [1]. Меры по обновлению подвижного состава ПТОП были включены в национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (НП «БКАД»); ВЭБ РФ была начата подготовка комплексной программы развития городского общественного транспорта, которая предполагает модернизацию систем перевозок и обновление парков подвижного состава в регионах России¹. Минтранс России в настоящее время продолжает проработку форм и условий оказания поддержки развитию общественного городского транспорта [2].

Сейчас, когда введение в России противоэпидемических мер вызвало резкое, по оценкам Счётной палаты Российской Федерации, до 80 %, падение пассажиропотока на ПТОП в российских городах, задача государственной поддержки городского транспорта приобретает ещё большую актуальность и, по-видимому, требует пересмотра существующих методических подходов к разработке соответствующих мер [3].

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА В РЕГИОНАХ: АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩИХ МЕТОДИК

Эти существующие подходы и основные принципы, которыми руководствуются федеральные органы власти при принятии решения о государственной поддержке реализуемых в регионах мероприятий в сфере городского транспорта, можно выявить на примере анализа двух действующих методических документов:

- Порядок определения субъектов РФ для реализации мероприятия по обновлению подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта в рамках федерального проекта «Общесис-

темные меры развития дорожного хозяйства» НП «БКАД» [4];

- Методика оценки и ранжирования локальных проектов в целях реализации мероприятия «Внедрение интеллектуальных транспортных систем, предусматривающих автоматизацию процессов управления дорожным движением в городских агломерациях...» в рамках федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» НП «БКАД» [5].

Методический подход, представленный в указанных документах, основан на рассмотрении расходов федерального бюджета на развитие ПТОП как инвестиций. Государство как инвестор стремится при поддержке реализуемых в регионах мероприятий обеспечить эффективность бюджетных вложений и снизить инвестиционные риски.

В рамках этого подхода заявки субъектов РФ на получение федеральной поддержки на обновление подвижного состава или реализацию локальных проектов интеллектуальных транспортных систем (ИТС) представляют собой аналог бизнес-планов и инвестиционных предложений: для их подготовки также необходим анализ спроса (транспортных и пассажиропотоков), оценка издержек и прогнозирование выгод (таких, как экономия времени участников движения и снижение выбросов токсичных веществ). Из указанного подхода также вытекают особенности процедуры предоставления федеральной поддержки, о которых будет сказано далее.

Прежде всего, это конкурсный порядок предоставления поддержки на основе рейтинговой системы оценки заявок субъектов РФ и удовлетворения этих заявок в порядке убывания рейтинга.

Обе упомянутые выше методики оценки заявок основываются на интегральной балльной оценке, которая получается суммированием «взвешенных» балльных оценок по отдельным показателям.

Порядок определения субъектов РФ для реализации мероприятий по обновлению подвижного состава предусматривает оценку и ранжирование заявок на основе 24 отдельных показателей, сгруппированных по следующим направлениям:

- оценка уровня развития сети газонаполнительных автозаправочных станций и многотопливных автозаправочных стан-

¹ Газета «Коммерсантъ» № 166 от 13.09.2019 г. – С. 1. [Электронный ресурс]: <https://www.kommersant.ru/doc/4089787>. Доступ 12.04.2020.



ций с возможностью заправки природным газом;

- оценка протяжённости и прироста протяжённости рельсовых путей и контактных сетей городского наземного электрического транспорта;
- оценка транспортной и ценовой доступности ПТОП, надёжности и комфортности транспортного обслуживания;
- оценка наличия и соответствия требованиям документов транспортного планирования муниципальных образований и городской агломерации;
- экспертная оценка качества подготовки заявки в части обоснованности предлагаемых мероприятий по изменению маршрутной сети ПТОП и корректности оценки социально-экономического эффекта реализации данных мероприятий.

Методика ранжирования заявок на реализацию локальных проектов ИТС, в свою очередь, предполагает оценку (на основе 47 отдельных показателей):

- функциональных возможностей предлагаемой к созданию ИТС;
- наличия у региона данных мониторинга параметров дорожного движения;
- непосредственно значения параметров дорожного движения на сети дорог (при этом больший оценочный балл получают регионы с менее благоприятной дорожной ситуацией, исходя из того, что в этом случае внедрение ИТС покажет большую эффективность);
- наличие утверждённых документов транспортного планирования, содержащих мероприятия по внедрению ИТС;
- практики администрирования организации дорожного движения в регионе (наличие уполномоченных организаций и регламентов их взаимодействия);
- финансового обеспечения внедрения ИТС со стороны регионального бюджета.

Другой важный принцип — это использование федеральной поддержки в качестве стимула для реализации регионами федеральной политики в транспортной сфере — на оценку заявки региона о предоставлении федеральной влияет степень соблюдения в регионе установленных Минтрансом требований, рекомендаций и процедур.

Так, при рассмотрении заявок на реализацию локальных проектов ИТС учитываются:

- наличие регионального Центра организации дорожного движения и уровень квалификации его сотрудников;
- выполнение на сети дорог региона мониторинга дорожного движения в соответствии с действующим Порядком мониторинга дорожного движения [6].

При рассмотрении заявок на обновление подвижного состава учитываются:

- внедрение безналичной оплаты проезда;
- внедрение «брутто-контрактации» на маршрутной сети ПТОП городской агломерации;
- обеспечение эксплуатации подвижного состава большого и особо большого класса;
- перевод маршрутной сети ПТОП на регулируемый тариф;
- соблюдение требований Социального стандарта транспортного обслуживания [7] в части соблюдения норм вместимости, обеспечения регулярности перевозок и пешеходной доступности остановочных пунктов.

Также при анализе заявок на обновление подвижного состава и реализацию локальных проектов ИТС учитывается наличие утверждённых документов транспортного планирования (Программ комплексного развития транспортной инфраструктуры и Комплексных схем организации транспортного обслуживания населения) в городских агломерациях.

Следующим ключевым принципом является принцип «устойчивого наследия», который, в первую очередь, касается инфраструктурных проектов, но применим и к мероприятиям по обновлению подвижного состава. Регион должен располагать необходимыми бюджетными средствами для обеспечения эксплуатации инфраструктуры, созданной при поддержке федерального бюджета, и её поддержания в нормативном состоянии. В обсуждаемых методиках данный принцип был реализован:

- при оценке локальных проектов ИТС рассматриваются обязательства региона по софинансированию проекта;
- при оценке заявок на обновление подвижного состава ПТОП, финансовые

обязательства принимают на себя перевозчики в форме лизинговых платежей.

Кроме того, обе методики предусматривают оценку социально-экономических эффектов реализации мероприятий, претендующих на получение федеральной поддержки. Необходимость прогнозной оценки социально-экономической эффективности предусмотренных заявками мероприятий обуславливает значительную трудоёмкость (и наукоёмкость) подготовки заявок. Для обоснования предусмотренных заявками мероприятий по корректировке маршрутной сети ПТОП или внедрения элементов ИТС необходимы большие объёмы данных о наблюдаемых и перспективных параметрах транспортного спроса и дорожного движения, многие из которых (перспективные значения временного индекса, наполнения салонов маршрутных транспортных средств и т.д.) должны рассчитываться с применением мультимодальной математической модели транспортной системы городской агломерации. Это обстоятельство ещё сильнее увязывает подготовку заявок с реализацией в регионах государственной политики в сфере транспортного планирования, которая как раз и подразумевает разработку региональных математических транспортных моделей и получение необходимых прогнозов [8].

Из указанной выше особенности вытекает необходимость оценки заявок с привлечением экспертов. Поскольку заявка представляет собой практически полноценную НИР, она требует привлечения к рассмотрению учёных и проектировщиков для оценки обоснованности предлагаемых мероприятий и оценки корректности представленных расчётов и прогнозов. Анализ заявок регионов на обновление подвижного состава ПТОП должен рассматриваться Экспертной комиссией при Минтрансе России [9]. К анализу заявок на реализацию локальных проектов ИТС должен привлекаться технический консультант — научная или проектная организация, к которой предъявляются требования по наличию в штате сотрудников с научными степенями и опыту реализации проектов в сфере транспорта, а также финансовый кон-

сультант, к которому также предъявляется ряд требований [10].

Необходимо отметить, что одной из проблем реализации перечисленных принципов при принятии решений о предоставлении федеральной поддержки проектам в сфере транспорта является отсутствие утверждённой методики оценки эффективности инвестиционных проектов, которая в полной мере учитывала бы специфику мероприятий в транспортной сфере, в частности, социально-экономические эффекты, связанные с:

- экономией времени пользователей транспортной системы;
- ускорением доставки грузов;
- повышением надёжности пассажирского и грузового сообщения;
- изменением выбросов загрязняющих веществ от передвижных источников в атмосферу;
- косвенными экономическими эффектами повышения транспортной доступности территорий (включая повышение их инвестиционной привлекательности, обеспечение доступа к услугам и рабочим местам и т.д.).

Утверждённая в конце 2019 года Методика оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, планируемых к реализации с привлечением средств федерального бюджета, в этом отношении представляет собой шаг вперёд, так как учитывает эффекты от ускорения движения грузов и пассажиров, а также расширения зон транспортной доступности городов («агломерационный эффект»), однако при этом она не рассматривает эффекты, связанные с надёжностью сообщения, выбросами загрязняющих веществ, градостроительством и землепользованием (изменением инвестиционной привлекательности территорий) [11].

Отдельную проблему, сейчас, возможно, наиболее актуальную, представляет собой непригодность обсуждаемых методических принципов для принятия экстренных антикризисных мер поддержки ПТОП. При подготовке предложений по экстренным мерам поддержки целесообразно исходить из того, что эти меры должны будут финан-



сироваться из местных, либо в лучшем случае из региональных бюджетов, так как разработка новых или внесение изменений в существующие правила предоставления межбюджетных трансфертов и субсидий из федерального бюджета и утверждение этих правил постановлением Правительства может потребовать значительного времени.

ВЫВОДЫ

В результате рассмотрения действующих методических документов, которыми руководствуются федеральные органы власти при принятии решений о государственной поддержке реализуемых в регионах мероприятий в сфере городского транспорта, были выделены некоторые общие принципы — конкурсный порядок предоставления поддержки, использование федеральной поддержки в качестве стимула для реализации регионами федеральной политики в транспортной сфере, принцип «устойчивого наследия», оценка социально-экономических эффектов реализации мероприятий и оценка заявок с привлечением экспертного сообщества.

В случаях, когда меры поддержки ПТОП должны носить экстренный характер (как в ситуации резкого снижения пассажиропотоков в период эпидемии), перечисленные выше принципы должны быть пересмотрены, по крайней мере, частично. Первоочередные меры поддержки общественного городского пассажирского транспорта в регионах предстоит реализовать на муниципальном уровне при поддержке властей субъектов РФ и при минимальном методическом сопровождении со стороны Минтранса, поскольку централизованная разработка, согласование и «спуск» необходимых указаний и методического аппарата с федерального уровня на муниципальный не обеспечит нужной скорости принятия решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Блинкин М. Я. О федеральном проекте обновления парка городского пассажирского транспорта. Выступление на рабочей группе Госсовета 21.11.2019 г. [Электронный ресурс]: <https://itetps.hse.ru/news/322615921.html>. Доступ 12.04.2020.
2. Ларионова Т. Общественный транспорт для всех и для каждого. — Транспорт России. — 20.02.2020. [Электронный ресурс]: <https://transportrussia.ru/item/5436-obshchestvennyj-transport-dlya-vsekh-i-dlya-kazhdogo.html>. Доступ 21.08.2020.

3. Счётная палата Российской Федерации, дайджест Департамента международного и регионального сотрудничества «Транспортная сфера в контексте COVID-19». [Электронный ресурс]: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-transport.pdf>. Доступ 21.08.2020.

4. Порядок определения субъектов Российской Федерации для реализации мероприятия по обновлению подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта в рамках федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: приложение № 4 к протоколу заседания Проектного комитета НП «БКАД» от 19.11.2019 г. № 8. [Электронный ресурс]: <https://www.mintrans.gov.ru/documents/8/10293>. Доступ 21.08.2020.

5. Об утверждении Методики оценки и ранжирования локальных проектов в целях реализации мероприятия «Внедрение интеллектуальных транспортных систем, предусматривающих автоматизацию процессов управления дорожным движением в городских агломерациях, включающих города с численностью населения свыше 300 тысяч человек» в рамках федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: распоряжение Минтранса России от 31.01.2017 г. № НА-19-р. [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru/document/564654235>. Доступ 21.08.2020.

6. Об утверждении Порядка мониторинга дорожного движения: приказ Минтранса России от 18.04.2019 г. № 114. [Электронный ресурс]: <https://ppt.ru/docs/prikaz/mintrans/n-114-216876>. Доступ 21.09.2020.

7. Социальный стандарт транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом: распоряжение Минтранса России от 31.01.2017 г. № НА-19-р. [Электронный ресурс]: <https://www.mintrans.gov.ru/documents/8/6802>. Доступ 21.08.2020.

8. Методические рекомендации по разработке документов транспортного планирования субъектов Российской Федерации. [Электронный ресурс]: <https://www.mintrans.gov.ru/file/434789>. Доступ 21.08.2020.

9. О создании экспертной комиссии по определению субъектов Российской Федерации для реализации мероприятия по обновлению подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта в рамках федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: распоряжение Минтранса России от 05.02.2020 г. № ЕД-28-р. [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru/document/564434522>. Доступ 21.08.2020.

10. Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов: Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2010 г. № 1016. [Электронный ресурс]: <http://base.garant.ru/12181382/>. Доступ 21.08.2020.

11. Об утверждении Методики оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, планируемых к реализации с привлечением средств федерального бюджета: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2019 г. № 1512. [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru/document/563926480>. Доступ 21.08.2020. ●