



Основные вопросы регулирования пассажирского автотранспорта в Беларуси

Резюме

Пассажирский автотранспорт в Беларуси играет важную роль, как с экономической, так и социальной точки зрения. В силу того, что происходит изменение структуры сектора, вызванное появлением перевозчиков частной формы собственности, становятся необходимыми и соответствующие изменения в системе государственного регулирования пассажирских перевозок. Двумя главными видами регулирования являются регулирование стандартов безопасности и регулирование рынка. В работе акцентируется внимание на необходимости создания независимых регулирующих органов для осуществления эффективного регулирования рынка пассажирских автоперевозок на местах.

1. Введение	2
2. Общественный транспорт – «клубное» благо	2
3. Виды регулирования	3
4. Устройство регулирующих органов.....	5
4.1 Основные виды регулирующих органов.....	5
4.2 Регулирование рынка местных пассажирских перевозок в Беларуси.....	8
5. Заключение и рекомендации	9

1. Введение

В Беларуси используется множество средств общественного транспорта: междугородные и пригородные поезда, метро, троллейбусы, трамваи, автобусы, а также средства воздушного и водного транспорта. Однако наиболее важным из них для большей части населения страны является локальный автобусный транспорт. Поэтому данная работа посвящена государственному регулированию перевозок таким транспортом.

Система регулирования общественного транспорта в Беларуси вместе с соответствующей законодательной базой находятся на стадии становления. Изменения в данной системе были вызваны упадком государственных транспортных предприятий и развитием перевозчиков частной формы собственности. Сектор перевозок пассажирским автотранспортном характеризовался доминированием региональных монополистов и был частично открыт для конкуренции только в конце 90-х гг. Появление перевозчиков частной формы собственности ставит новые задачи перед системой государственного регулирования данного сектора, которая, вследствие его значительной социальной важности, должна обеспечить справедливую конкуренцию между перевозчиками и способствовать развитию сектора в целом.

В работе анализируются характеристики общественного транспорта и их влияние на политику регулирования (часть 2), приводится описание основных видов регулирования (часть 3), анализируется устройство регулирующих органов, включая существующие на данный момент в Беларуси (часть 4). Выводы и рекомендации представлены в части 5.

2. Общественный транспорт – «клубное» благо

Общественный транспорт, обладая некоторыми характеристиками общественного блага, не соответствует в полной мере его классическому определению. Во-первых, число мест в автобусе¹ ограничено, и поэтому, некоторым потребителям может быть отказано в предоставлении услуги. Следовательно, принцип неконкурентности потребления действует только до момента, пока в автобусе есть свободные места. Тем не менее, до того момента, пока автобус полностью не заполнен, издержки перевозки дополнительного пассажира равны нулю, что является характеристикой общественного блага. Во-вторых, в большинстве случаев водитель автобуса, или специальный работник могут взимать плату за проезд, решая таким образом «проблему безбилетника», обычную для общественных благ. Данные характеристики услуг общественного транспорта позволяют их классифицировать как так называемое «клубное» благо.

Клубные блага по своим характеристикам находятся между общественными и частными благами. Исключение потребителей является возможным, но оптимальное их количество всегда больше единицы. Появление дополнительного потребителя не влияет на потребление других индивидов, по крайней мере, до определенного момента. В качестве классического примера клубного блага обычно приводятся кинопоказы.

Следует также отметить, что общественный транспорт имеет позитивные экстерналии (внешние эффекты) в виде сокращения транспортного потока: потребовалось бы во много раз больше легковых автомобилей для перевозки того количества пассажиров, которое вмещает один автобус.

В силу того, что услуги общественного транспорта не являются совершенным общественным благом, отсутствует теоретическое обоснование государственного ре-

¹ В данной работе мы будем использовать термин «автобус» в качестве синонима маршрутного такси и других возможных подвидов пассажирского автомобильного транспорта.

гулирования данного сектора, в отличие от других секторов, где производятся совершенные общественные блага. Конкурирующие между собой перевозчики не способны генерировать монопольную ренту и рыночный механизм может функционировать подобно тому, как это происходит на классических рынках частных благ. Однако, существует необходимость государственного регулирования общественного транспорта исходя из создаваемых им позитивных внешних эффектов и большой социальной значимости. Этим вопросам посвящены последующие разделы работы.

3. Виды регулирования

В зависимости от целей, которые ставят перед собой местные власти, могут применяться два основных вида регулирования. Во-первых, регулирование технических стандартов и стандартов безопасности, во-вторых, регулирование рынка с целью достижение социальных целей (функционирование убыточных маршрутов, поддержание тарифов на определенном уровне и т.д.).

В данной работе не затрагивается проблема финансирования строительства и ремонта дорог. В связи с тем, что автобусы наносят значительно больший ущерб дорогам, чем легковые автомобили, перевозчики должны возмещать нанесенный дорогам ущерб через систему платежей, привязанных к массе транспортного средства. С точки зрения экономической теории, через такие платежи пассажиры общественного транспорта вносят плату за пользование дорогами, т.к. они включены в цену билета на проезд. Однако в данной работе мы допускаем, что строительство и содержание дорог финансируется из поступлений от определенного налога на продажу топлива, часть которого поступает в местные бюджеты.

3.1. Регулирование стандартов безопасности

Общественный автотранспорт играет важную роль в жизни большей части населения. В малых и средних городах Беларуси с его помощью большинство работающих жителей ежедневно добираются на работу и возвращаются с нее. В сельской местности, общественный транспорт для многих жителей является единственным средством для того, чтобы добраться до больницы, учебного заведения или местной администрации. Это обуславливает дополнительные требования к безопасности и надежности для пассажиров транспортных средств в регулярном автобусном сообщении. Пассажиры общественного транспорта должны быть уверены в безопасности проезда, тем более что традиционно общественный транспорт воспринимается как сектор, находящийся под постоянным контролем государства. Транспортные средства должны соответствовать экологическим нормам, так как до 80% эмиссии CO в атмосферу белорусских городов осуществляется автомобилями, включая автобусы. Также, остановки автобусов должны быть организованы в местах, где их движение не будет препятствовать движению других автомобилей.

Стандарты безопасности транспортных средств включают в себя:

- Стандартные технические требования, предъявляемые к личным автомобилям,
- Наличие второго выхода,
- Специальные технические требования, такие как: максимальное расстояние от поверхности до подножки, обозначения маршрутов, специальные огни, ручки и т.д.,
- Ограничение максимального веса транспортного средства в соответствии с несущей способностью городских дорог, а также мостов или других инженерных сооружений.

Необоснованным является законодательное ограничение максимального возраста транспортного средства в независимости от его технического состояния, а так же ограничение минимального количества пассажирских мест.

Что касается экологических стандартов, то они, в основном, должны касаться эмиссии вредных веществ в атмосферу.

Другая группа стандартов относится к водителям транспортных средств. Водители должны иметь соответствующую водительскую категорию и базовые навыки реагирования в нестандартных ситуациях (устранение мелких поломок транспортного средства, оказание первой медицинской помощи и др.). Для безопасности пассажиров, водитель перед выходом на маршрут должен пройти медицинское освидетельствование. У крупных перевозчиков медицинское освидетельствование может выполняться штатным медиком, а небольшие перевозчики вынуждены приглашать медика со стороны.

Выполнение перевозчиками вышеуказанных стандартов требует постоянного контроля соответствующих служб или независимого регулирующего органа. В прошлом, когда пассажирские перевозки являлись прерогативой региональных монополистов, не существовало потребности в подобном контроле. В настоящий момент, на рынке перевозок функционирует множество перевозчиков, и, следовательно, возникает такая необходимость. Однако следует отметить, что контроль должен осуществляться независимым органом (органами), для того чтобы обеспечить объективное отношение к перевозчикам разных форм собственности.

3.2. Регулирование рынка.

В зависимости от типа проводимой местными властями политики и приоритетов градостроительства может возникнуть необходимость регулирования рынка местных пассажирских перевозок.

Местные власти могут пожелать создать равные условия для всех жителей населенного пункта, обеспечив одинаковую стоимость проезда с окраин до центра. Также, может преследоваться такая цель, как сохранение нерентабельных маршрутов, соединяющих, например, город и близлежащие деревни – для того, чтобы малообеспеченные жители имели возможность посещать город (особенно, если такие маршруты функционировали традиционно). В любом случае, у жителей есть право, через избираемые органы власти, влиять на облик города и определять направления его развития.

В таких случаях местные власти могут создавать искусственную монополию на предоставление услуг по перевозке пассажиров путем ограничения предложения. Предложение ограничивается с целью создания монопольной ренты у перевозчиков, работающих на прибыльных маршрутах, и направления этой ренты на выполнение поставленных социальных задач – таких как субсидирование перевозок на нерентабельных маршрутах. Например, перевозчик получает разрешение обслуживать 10 прибыльных маршрутов вместе с обязательством обслуживать еще 2 неприбыльных пригородных маршрута - с определенным количеством машин, посадочных мест, интервалом движения и, также, по установленным тарифам. Другими словами, происходит перекрестное субсидирование пассажиров, живущих в пригородах за счет всех остальных.

Подобный тип регулирования рынка требует постоянного мониторинга издержек и прибыли перевозчиков. Это необходимо для определения, какие из маршрутов являются прибыльными, а какие нет, для измерения монопольной ренты – разницы прибыли при регулировании и без него. Очевидно, что перевозчики будут заинтересованы в завышении затрат и сокрытии прибыли, а также завышении убытков, понесенных при обслуживании неприбыльных маршрутов. Право огра-

ничивать предложение, т.е. не допускать некоторых перевозчиков к работе на рынке создает побудительные мотивы к коррупции среди местных чиновников.

Если регулирование рынка не осуществляется должным образом, рыночные стимулы могут быть нарушены, что приведет к росту тарифов и недопроизводству услуг (дефициту). В связи с этим, особое внимание должно быть уделено характеристикам регулирующего органа.

4. Устройство регулирующих органов

4.1 Основные виды регулирующих органов

Устройство местного регулирующего органа зависит от выполняемых им функций. Если единственной задачей органа является контроль над исполнением стандартов, устанавливаемых центральными органами власти, то такой орган не будет являться регулирующим в обычном понимании этого слова. Более того, данная задача может быть выполнена уже существующими службами – государственной автоинспекцией, экологическими службами и др., при этом отсутствует необходимость привлечения специального органа.

В случае, если стандарты, устанавливаемые централизованно, являются низкими или же не отвечают региональной специфике, местные власти могут вводить более высокие стандарты. Стандарты могут быть введены местным законодательным органом, а контроль над их исполнением осуществляться существующими службами. Так же возможно создание специального регулирующего органа, который бы отвечал за разработку стандартов и контроль над их применением. С точки зрения теории, в данном случае не существует необходимости в таком органе, поэтому решение о его создании должно приниматься исключительно по усмотрению местных властей. В то же время необходимо помнить о том, что контроль над применением стандартов должен быть объективным, а не скрывать за собой дискриминацию перевозчиков частной формы собственности.

Если же местные власти ставят перед собой задачу регулирования рынка пассажирских перевозок, создание независимого регулирующего органа становится абсолютно необходимым. Подобный орган обычно наделен следующими функциями:

- Планирование дорожной и транспортной сети,
- Определение рентабельности/убыточности маршрутов,
- Разделение маршрутов между перевозчиками,
- Постоянный контроль затрат и прибыли перевозчиков,
- Управление объектами транспортной инфраструктуры.
- Существует два основных вида регулирующих органов.

Отдел местного исполнительного органа. Функции регулирования рынка местных пассажирских перевозок могут осуществляться структурным подразделением (отделом, департаментом) местной администрации. Подобная система имела место в Беларуси до 2004 г.²: рынок перевозок регулировался соответствующим отделом в структуре исполнительного комитета города или района. Главным недостатком данной системы является то, что местным властям, как правило, принадлежит транспортное предприятие, и, следовательно, они заинтересованы в обеспечении для него более благоприятных условий функционирования, чем для других перевозчиков. Данная система может эффективно функционировать только в случае, когда на рынке отсутствует конкуренция, и все перевозки осуществляются региональным монополистом.

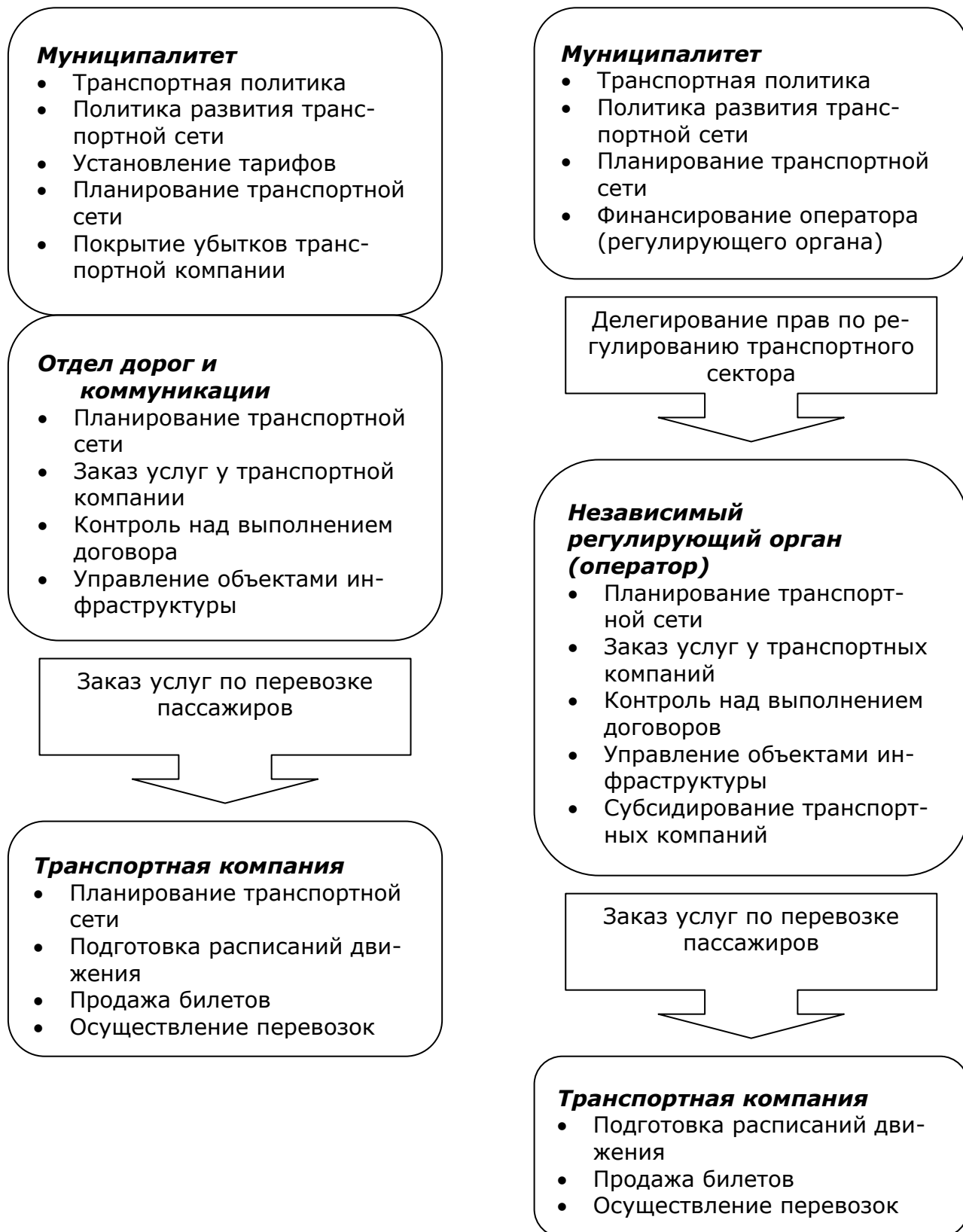
² До 2003 г. городские и районные исполнительные комитеты к тому же выдавали и лицензии на осуществление местных пассажирских перевозок.

Независимый регулирующий орган. Независимые регулирующие органы создаются во многих отраслях экономики для обеспечения справедливой конкуренции между различными предприятиями, предоставляющими услуги на одном рынке. В сфере пассажирских перевозок, как показывает международная практика, такие органы (часто называемые «советами», «управлениями») состоят из представителей всех заинтересованных сторон: местных властей, перевозчиков, дорожных служб, потребителей и профессиональных союзов. Регулирующий орган является независимым как от властей, так и перевозчиков, а его деятельность регулируется уставом. Данный орган не зависит от изменений на политическом поле, и поэтому его решения базируются сугубо на экономических основаниях, а не на политических, как это зачастую происходит с решениями, принимаемыми местным органом власти. Все процедуры внутри регулирующего органа должны быть абсолютно прозрачными, особенно те, которые касаются распределения маршрутов. Будь это аукцион, или любая другая процедура, критерии выбора победителя должны быть четкими, а решения открытыми для общественности.

Польша является примером той страны, где центральное правительство делегировало право организовывать систему регулирования местного пассажирского транспорта местным властям. Согласно закону «О коммунальном хозяйстве» в обязанности властей гмины³ вменяется организация системы предоставления населению коммунальных услуг, в том числе и услуг пассажирского транспорта. Выбор между двумя приведенными выше системами регулирования общественного транспорта полностью зависит от решения властей гмины. В настоящий момент, в большинстве регионов и городов используется система регулирования, где оператором перевозок является отдел муниципалитета. Однако более чем в десятке городов были созданы и функционируют независимые регулирующие органы (Рис. 1). Власти большинства польских городов уже пришли к осознанию того, что регулирующий орган должен быть независимым и предпринимают шаги по созданию таких органов.

³ Первичный уровень административно-территориального деления Польши.

Рис. 1. Регулирование общественного транспорта в польских городах: централизованная система и система с независимым регулирующим органом



4.2 Регулирование рынка местных пассажирских перевозок в Беларуси

Белорусское законодательство определяет три основных субъекта рынка местных пассажирских перевозок: заказчика, оператора и перевозчика. Заказчиком пассажирских перевозок является местный исполнительный орган – для городских и пригородных перевозок, и Министерство транспорта – для междугородних и международных. Заказчику дано право заказывать предоставление транспортных услуг по перевозке пассажиров у оператора. Согласно Положению «Об операторе автомобильных перевозок пассажиров»⁴ оператор может быть любым юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, которому заказчиком поручено организовывать автомобильные перевозки пассажиров в регулярном сообщении на обслуживаемой территории. Теоретически, любой экономический агент может стать оператором. Более того, отсутствует прямой запрет на функционирование более одного оператора. К минусам Положения «Об операторе...» следует отнести то, что не приводятся конкретные критерии выбора оператора. Согласно данному документу, оператор наделяется следующими функциями:

- Подготовка предложений заказчику и реализация мероприятий по совершенствованию маршрутной сети,
- Оперативный контроль за регулярностью движения автобусов на маршрутах в соответствии с утвержденным расписанием,
- Заключение договоров с перевозчиками на выполнение автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении,
- Координация расписания движения автобусов с расписаниями движения других видов пассажирского транспорта,
- Оперативный контроль над обеспечением безопасности автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении,
- Контроль (при необходимости совместно с Транспортной инспекцией Министерства транспорта и перевозчиками) наличия у пассажиров проездных документов (билетов) на проезд в автобусах,
- Регулирование интервалов движения автобусов по маршрутам и внесение соответствующих изменений в расписания движения автобусов,
- Внесение предложений об изменении тарифов на автомобильные перевозки пассажиров в регулярном сообщении,
- Подготовка предложений заказчику об ограничении (квотировании) количества разрешений на обслуживание маршрута или количества автобусов, задействованных на маршруте.

Проблемы с выполнением Положения «Об операторе...» могут возникнуть из-за параграфа, обязывающего оператора перевозок быть юридическим лицом или предпринимателем: отдел местного исполнительного комитета таковым не является.

В настоящий момент, операторами перевозок являются либо местные исполнительные комитеты (т.е. сами заказчики), либо государственные транспортные предприятия. Последнее противоречит статьям 36 и 50 Закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», а так же антимонопольному законодательству, т.к. в данном случае деятельность перевозчиков частной формы собственности регулируется и контролируется⁵ их прямыми конкурентами – госу-

⁴ Совет Министров Республики Беларусь, от 08.02.2005.

⁵ Включая функции по разделению маршрутов, допуска на маршруты частных перевозчиков, контроля за их деятельностью, выдачи и изъятия разрешений на маршрут и др.

дарственными транспортными предприятиями. Как правило, операторы требуют у частных перевозчиков подписания договора на предоставление услуг по перевозке пассажиров. В случае отказа оператором не выдаются разрешения на маршрут. В силу того, что типового договора не был разработан, операторы составляют их самостоятельно, зачастую включая туда незаконные требования. Например, в г. Гомель и г. Мозырь положения договора обязывают частных перевозчиков предоставлять одно бесплатное место за поездку льготным категориям пассажиров без какой-либо компенсации.

Распределение разрешений на маршруты осуществляется операторами перевозок и остается нерегламентированным.⁶ Отсутствуют четкие правила распределения маршрутов между перевозчиками: известны случаи, когда частные фирмы с некачественными транспортными средствами (запрещенными впоследствии) получали разрешения на наиболее прибыльные маршруты, в то время как остальным перевозчикам было отказано в разрешениях. В большинстве случаев, ответственными за распределение разрешений являются специальные конкурсные комиссии. Комиссии состоят из представителей местных властей (т.е. заказчика) и оператора (предприятие государственной формы собственности), что делает практически невозможным справедливую конкуренцию между различными перевозчиками.

В отдельных городах стало практиковаться распределение разрешений на маршруты через аукцион, хотя подобная практика законодательством не регламентируется. В Бобруйске на проведенном аукционе цена разрешения на один маршрут достигла USD 7 тыс. в рублевом эквиваленте. В Гродно, местными властями было рекомендовано перевозчикам внести пожертвования в местный бюджет. Перевозчики, внесшие наибольшие суммы (до USD 10 тыс.), получили разрешения на наиболее прибыльные маршруты.

Что касается технических требований к транспортным средствам и стандартов безопасности, то они устанавливаются централизованно (Министерством транспорта и коммуникаций, другими органами) и не допускают региональных различий. Как пример можно привести запрет на использование в перевозках микроавтобусов вагонного типа с количеством мест до 9. Данный запрет может иметь рациональное объяснение в условиях Минска, отличающегося массовым пассажиро- и транспортным потоком. Однако в условиях других городов, где на множестве пригородных маршрутов пассажиропоток является незначительным, данное ограничение приведет к серьезным проблемам.

5. Заключение и рекомендации

Общественный транспорт является не общественным, а, скорее, так называемым «клубным» благом. В связи с этим не существует потребности для государственного регулирования, основанного на неконкурентности потребления, как в случае с классическими «общественными» благами. Рынок пассажирских перевозок, при условии наличия объективной и не дискриминационной системы регулирования, является конкурентным, где получение монопольной ренты невозможно. Тем не менее, есть, как минимум, две причины для государства регулировать данный рынок. Во-первых, необходимо обеспечить соблюдение технических стандартов и стандартов безопасности перевозчиками. Во-вторых, регулирование рынка может осуществляться с целью достижения социальных целей – поддержка тарифов на одном уровне или обеспечение функционирования неприбыльных маршрутов.

⁶ Действующее законодательство требует от органов государственного управления и государственных предприятий осуществлять покупку товаров и услуг только на основе тендеров. Очевидно, что данное требование не может распространяться на частные пассажирские перевозки. Подобный механизм распределения маршрутов безусловно заслуживает внимания, но в условиях действующего законодательства является незаконным.

Наиболее эффективно регулирование пассажирского транспорта будет осуществляться, если право определять систему регулирования будет отдано местным органам власти. Ведь даже некоторые технические требования к транспортным средствам перевозчиков, такие как минимальное количество посадочных мест, могут зависеть от особенностей региона – размера населенного пункта, параметров дорожной сети, интенсивности транспортного потока.

Если регулирование осуществляется исключительно из цели обеспечения безопасности, то создание специального регулирующего органа не является необходимым: в таких случаях функции регулирования и контроля могут осуществляться уже существующими органами власти и государственными организациями. Регулирование технических стандартов и стандартов безопасности не должно быть скрытой формой дискриминации перевозчиков частной формы собственности.

Если местные власти видят необходимость в интервенции на локальном рынке пассажирских перевозок с целью ликвидации «провалов рынка», то наиболее эффективное регулирование будет осуществляться специально созданным регулирующим органом. Для обеспечения справедливой конкуренции между перевозчиками и лучшего развития самого рынка перевозок регулирующий орган не должен зависеть напрямую ни от местных властей, ни от перевозчиков. Подобный орган должен состоять из представителей всех заинтересованных сторон: потребителей, дорожных служб, профсоюзов, перевозчиков и местных властей.

Важной задачей для правительства Беларуси является создание такой регуляторной среды для пассажирского транспорта, которая бы позволила местным органам власти создавать независимые регулирующие органы. В месте с тем, национальное законодательство должно обеспечивать соблюдение определенных минимальных стандартов и эффективно предупреждать всяческие злоупотребления и проявления коррупции.

Авторы: Дмитрий Бабицкий, Стефан фон Крамон-Таубадель, Дмитрий Крук
(рецензент)

Минск, сентябрь 2005 г.