

## Возможность адаптации зарубежного опыта развития региональной социальной сферы на основе государственно-частного партнерства

© 2014 Хомерики Наиля Борисовна

кандидат экономических наук, доцент

Московский государственный университет технологий и управления

им. К.Г. Разумовского

109004, г. Москва, Земляной Вал, д. 73

E-mail: nb1605@mail.ru

Рассматривается возможность адаптации зарубежного опыта развития региональной социальной сферы на основе государственно-частного партнерства. Определены возможности создания платных дорог на основе адаптации зарубежного опыта ГЧП для поддержки услуг гаражной инфраструктуры в регионах России. Разработаны рекомендации правового характера.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, социальная сфера, транспортная инфраструктура, транспортная политика, государство, зарубежный опыт, государственное регулирование.

### Ключевые методы ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры для повышения качества жизни населения в крупных городах мира

Анализ зарубежного опыта государственно-регулирующего транспортной системы актуален для современной России в условиях реализации Транспортной стратегии РФ на период до 2030 г.<sup>1</sup> В развитых странах накоплен позитивный опыт применения различных методов государственного регулирования, пройден путь до реализации программ дерегулирования рынка транспортных услуг.

**ЕС (Германия).** В Германии на федеральном уровне руководство транспортом осуществляет министерство транспорта. Оно формирует общетранспортную политику, подготавливает основные решения по экономическому регулированию на федеральном уровне, а также руководит государственными транспортными учреждениями и предприятиями.

Территориальные органы ведают местными дорогами, автотранспортом местного значения, городским транспортом (делегируя эти функции муниципальным органам власти), а также занимаются строительством и эксплуатацией речных и морских портов<sup>2</sup>.

Для согласования федеральной и региональной политик, апробации законопроектов, а также унификации законов, действующих в землях, работает консультативный орган - Конференция министров транспорта земель, где федеральный министр присутствует в качестве гостя.

**США.** В США сложилась трехступенчатая система органов регулирования развития транс-

порта: органы федерального правительства, штатов и местных властей. Каждый из органов имеет свои полномочия, определенные Конституцией и Конгрессом.

В механизме государственного регулирования развития транспорта заметную роль играют правительственные исследовательские центры, а также исследовательские центры промышленных корпораций: Технический исследовательский центр корпорации "Дженерал моторс" (г. Детройт), Отдел исследований и планирования перспективного транспорта компании "Форд-моторс" (г. Детройт и г. Дирнборн), транспортный институт Карнеги, специализированные отделы "Дженерал электрик" (г. Скенекте-ди) и "Вестингауз электрик" (г. Питсбург)<sup>3</sup>.

Анализ системы государственного регулирования транспорта в США позволяет сделать вывод, что американский опыт в указанной сфере наиболее приемлем для России, так как, во-первых, это государство имеет федеративное устройство, а во-вторых, приватизация транспортных предприятий в стране проводилась достаточно быстрыми темпами.

**АТР (Япония).** Управление транспортной системой Японии на государственном уровне осуществляет министерство транспорта. Ему подчинены государственные компании по железнодорожному строительству, национальные авиакомпании, морские порты, дорожная сеть. Министерство регулирует деятельность частных железнодорожных компаний, предприятий морского и грузового автомобильного транспорта.

Государство осуществляет регулирование транспортной системы через координацию в сфере

народно-хозяйственного планирования, сохраняет ведущую роль в формировании транспортной политики с учетом общих интересов акционеров. Функционирование и развитие транспорта обеспечивается установленным порядком финансирования и налоговой политики. Региональные транспортные проекты национального значения (например, строительство моста через пролив Акаси, автодороги вокруг залива Исе) получают законодательно закрепленные льготы для частных компаний, участвующих в их реализации: по ставкам налога на оборудование, по налогу на прибыль. Транспортные предприятия платят в виде налогов более 55 % прибыли. Сумма остающейся прибыли после уплаты налогов идет на выплату годовых премий, дивидендов для акционеров, а также на создание резервного фонда. Это создает условия для развития и совершенствования материально-технической базы предприятий<sup>4</sup>.

Зарубежный опыт государственного регулирования транспорта представляет интерес для РФ в свете таких системообразующих принципов, как: 1) приоритет государственно-правового управления транспортом; 2) верховенство федеральных законов в сфере управления транспортной системой (США, Германия); 3) взаимодействие государственных органов власти федерального и регионального уровней с органами местного самоуправления в сфере транспорта; 4) сочетание государственного управления в указанной сфере с дерегулированием рынка транспортных услуг при содействии частного предпринимательства.

#### **Зарубежный опыт развития гаражной инфраструктуры крупных городов на основе ГЧП с целью повышения качества жизни населения**

Ключевым моментом разработки стратегии передвижения в городах является транспортная политика в отношении их центров. Вместе с тем решение проблемы центра всегда находится за его пределами. Здесь можно выделить три основных принципиальных подхода.

1. Принцип полной свободы передвижения и парковки легкового автотранспорта осуществляется на начальной стадии автомобилизации, когда машин у горожан еще мало<sup>5</sup>. По мере роста парка легковых автомобилей поддержание принципа “полной свободы” требует все более значительных капиталовложений на перестройку УДС, что приводит (даже при условии интенсивного использования подземного пространства) к разрушению городской структуры: город распадается на отдельные участки, разъединенные скоростными магистралями. Нецелесообраз-

ность принципа стала очевидной уже в середине прошлого столетия. Начиная примерно с 1970-х гг. все крупные города США и Европы, ранее уделявшие основное внимание развитию индивидуального транспорта, активно финансируют развитие транспорта общественного.

2. Принцип запретов и ограничений представляет собой другое крайнее направление транспортной политики в отношении городского центра. Он сводится к волевому ограничению вплоть до полного прекращения въезда автомобилей в центр без достаточного учета реальных потребностей населения в передвижениях и осуществлении деятельности. Результат - серьезные нарушения и даже упадок в деловой и торговой сферах<sup>6</sup>. В начале 1960-х гг. это было четко зафиксировано, например, в Париже, Лондоне, Цюрихе. Однако принцип все еще находит сторонников, хотя анализ показывает его несостоятельность как с точки зрения экономики, так и со стороны соблюдения прав и интересов населения.

3. Система разумных альтернатив - “Паркирование+Поездка” (“P+P”) (в зарубежной практике - “Park and Ride” (“P+R”)). В начале 1960-х гг. в городах за рубежом начинает внедряться принципиально новый подход к организации парковки легковых машин с целью разгрузки центральных районов города. Их владельцам предложили выбор: задержки, потери времени и высокая плата за стоянку или поездка на скоростном транспорте и низкая плата за стоянку. С конца 1960-х гг. система организации парковки “P+R” получает все более широкое распространение в мировой градостроительной практике<sup>7</sup>.

Система “P+P” создается с целью снизить перегруженность улиц центра и автомагистралей в других районах в часы “пик”, а также уменьшить количество паркующихся автомобилей с тем, чтобы повысить “оборачиваемость” каждого машиноместа. Число пользователей в зарубежных городах составляет 30-50 % от всех автовладельцев, едущих на личном транспорте в центральные районы. Часть мест допустимо использовать для обслуживания посетителей окрестных объектов. В случае, если они размещаются вблизи жилых территорий, на них в ночное время могут храниться автомобили жителей этих территорий.

Международным союзом общественного транспорта организация стоянок по принципу “P+R” признана как одна из мер, способствующих упорядочению использования личного транспорта в городах. Их наибольшее количество эксплуатируется в настоящее время в крупных го-

родах США, ФРГ, Франции, Швейцарии. Часто они устраиваются на станциях рельсовых дорог. В Будапеште, Хельсинки, Риме, Мюнхене, Брюсселе система "P+R" применяется в сочетании с метрополитеном, в Гетеборге и Марселе - с трамвайными и автобусными линиями.

В ряде городов данная система действует не постоянно, а только с увеличением транспортных потоков - например, в предпраздничные дни (Дортмунд, Штутгарт, Бремен, Нюрнберг и др.). В каждом городе на всех стоянках "P+R" взимается, как правило, единая плата - в несколько раз ниже, чем в центре. Во многих случаях они бесплатны (Гамбург, Франкфурт-на-Майне, Кливленд). В последнем подсчитали, что их строительство и эксплуатация в пригородной зоне для транспортных предприятий более выгодны, чем содержание автобусных служб. В Стокгольме, Марселе, Ницце плата за стоянку включает стоимость поездки на общественном транспорте.

В быстро растущих городах Центральной и Восточной Европы, например, в Москве, Бухаресте, Софии и Варшаве, определенные сложности - слабая инфраструктура, трудности принудительного применения нормативов и изменение демографической ситуации - привели к тому, что пробки стали огромной проблемой. Рассмотрим на примере Стокгольма возможность ее решения с помощью государственно-частного партнерства (ГЧП).

У администрации Стокгольма было три цели: сократить количество машин в центре города в час "пик" минимум на 10-15 %, обеспечить более эффективное использование общественного транспорта и улучшить экологическую ситуацию. Ежегодные убытки города из-за транспортных заторов составляли 600-800 млн евро. Для достижения поставленных целей было принято решение запустить три ключевых проекта - создание системы платного въезда, развитие систем общественного транспорта и строительство системы парковок<sup>8</sup>.

Городская администрация в сотрудничестве с корпорацией IBM внедрила интеллектуальное транспортное решение, в основе которого 18 контрольных точек без шлагбаумов по периметру всей территории, где взимается плата. Они оснащены камерами, радиочастотными маяками и системами считывания с них информации для идентификации автомобилей. Со всех оборудованных маяками машин, отвечающих требованиям и въезжающих в платную зону или выезжающих оттуда, взимается плата в зависимости от времени суток, причем самый высокий тариф применяется в часы "пик"; максимальная плата за день ограничена<sup>9</sup>.

Плата представляет собой государственный налог, поступления возвращаются в Стокгольм для инвестиций в инфраструктуру общественного транспорта. Система формирования тарифов на въезд является гибкой и позволяет создавать различные правила для различных типов транспортных средств. Так, некоторые транспортные средства в Стокгольме вообще освобождены от налога.

В результате инициативы с января по август 2006 г. количество автомобилей, въезжающих в центр города, уменьшилось на 25 %, а общественным транспортом стали пользоваться еще 40 000 чел. в день. Количество вредных выбросов от автомобилей в центре города уменьшилось на 8-14 %, а количество парниковых газов, таких как двуокись углерода, в городе упало на 40 %. Благодаря данным, собранным системой взимания платы, было оптимизировано расписание линий городского транспорта, чтобы повысить качество обслуживания. С помощью дифференцированного тарифа удалось перераспределить плотность транспортных потоков и снизить загруженность магистралей в часы "пик".

Многие европейские города сталкиваются с аналогичной проблемой. Рассмотрим ключевые аспекты возможности адаптации их опыта ГЧП в данной сфере.

Рекомендациями правового характера в данном случае могут быть, во-первых, разработка развернутой концепции проекта, учитывающей актуальные социальные потребности населения, а во-вторых, социально справедливое распределение доходов от такого ГЧП.

1. Четкость целей проекта. В Лондоне и Стокгольме четко изложенные задачи упростили разработку систем. В Эдинбурге ясной цели не было, и властям оказалось сложнее убедить электорат. Цели могут быть разные - от снижения пробок до повышения финансирования городского транспорта, что влияет, в числе прочего, на построение схем тарификации.

2. Социальное распределение доходов. Чтобы убедить людей, чрезвычайно важно четко ассигновать доходы от системы. В Лондоне полученные средства вкладывают в автобусную систему, а в Осло - в строительство дорог. Если этого не сделать, власти будут обвинены в том, что схема не имеет отношения к ликвидации заторов.

Рекомендациями организационно-экономического характера в данном случае могут быть, во-первых, избегание усложнения формируемого инфраструктурного проекта, а во-вторых, активное привлечение политических и общественных ресурсов для повышения его привлекательности<sup>10</sup>.

Оптимизация затрат. В Стокгольме взаимные платы в 1 евро обходится в 20 центов, а в Лондоне - в 60 центов. Чем сложнее система, тем дороже она обходится, но законодательная база и процессы обеспечения тоже могут вызвать непредвиденные затраты.

Политический ресурс. Самые успешные европейские проекты по введению платы за пользование дорогами выиграли за счет сильной политической поддержки. В Лондоне ее обеспечил мэр города К. Ливингстон, который, заняв свой пост, сделал введение платы для ликвидации пробок одним из своих главных приоритетов.

<sup>1</sup> Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года. URL: [http://rosavtodor.ru/information/Osnovnye\\_dokumenty/transportnaya\\_strategiya\\_rf\\_na\\_period\\_do\\_2030\\_goda.html](http://rosavtodor.ru/information/Osnovnye_dokumenty/transportnaya_strategiya_rf_na_period_do_2030_goda.html).

<sup>2</sup> Константинов В.Т. Правовые аспекты современного развития транспорта в Германии. М., 2005. С. 77.

<sup>3</sup> Вознесенская Н.Н. Иностраннные инвестиции: Россия и мировой опыт (сравнительно-правовой комментарий). М., 2005.

<sup>4</sup> Архипов В. Иностраннные инвестиции как рычаг подъема экономики страны // Азия и Африка сегодня. 2004. □ 8. С. 17-22.

<sup>5</sup> Актуальные проблемы транспорта / под ред. В.В Столярова. СПб., 2003.

<sup>6</sup> Гейдт А.А. Механизм и система стратегического планирования развития дорожно-транспортной инфраструктуры. СПб., 2004.

<sup>7</sup> Козлова В.П. Системная оценка экономической эффективности инвестиционных проектов на транспорте. М., 2006.

<sup>8</sup> Чернецкий В., Шинкман М. Изменение режима движения: чему законодатели могут научиться у европейских мегаполисов // Эксперт-онлайн. 6 сент. 2007. URL: <http://expert.ru/2007/09/6/cherneckiy>.

<sup>9</sup> Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре. Критерии оценки концессионных конкурсов. М., 2010.

<sup>10</sup> Козлова В.П. Указ. соч.

Поступила в редакцию 05.09.2014 г.