# **Протокол заседания Научно-технического совета Комитета по развитию общественного транспорта Российской академии транспорта**

23.05.2023, Москва, НИИАТ

## В.В. Донченко, А.Э. Горев, А.С. Морозов, А.А. Белогребень

Существенным недостатком действующих в настоящее время программ, мероприятий и инициатив по развитию ПТОП является тот факт, что представленные в них меры по направлены не на повышение привлекательности ПТОП для населения, а на перевозчиков или органы исполнительной власти. В связи с этим повышение эффективности и качества функционирования городских транспортных систем требует комплексного рассмотрения и системной реформации. В этом контексте разрабатываемая программа развития ГНЭТ должна рассматриваться во взаимосвязи с другими видами ПТОП, формирующими транспортные системы городских агломераций.

Для реализации комплексного подхода к реформированию и развитию ГНЭТ требуется построение эффективно работающей системы стратегического транспортного планирования, которая позволит четко определить место и роль каждого вида ПТОП, параметры его функционирования и взаимодействия с другими видами ПТОП. Сейчас документы транспортного планирования (на уровне субъектов РФ и городских агломераций) – Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры (ПКРТИ), Комплексная схема организации транспортного обслуживания населения (КСОТ), Комплексная схема организации дорожного движения (КСОДД), документ планирования регулярных перевозок (ДПРП) – в действительности утверждены чуть более, чем в 50% субъектах РФ, во многих субъектах они не разрабатывались, а в отдельных регионах они разработаны по формальному признаку и не имеют какой-либо прикладной ценности.

1. **Совершенствование планирования городских транспортных систем и управления ими, как базовая предпосылка совершенствования функционирования ГНЭТ**

Одним из первых шагов для построения устойчивых городских транспортных систем и определения в их рамках требуемых параметров функционирования ГНЭТ является установление необходимости и обязательности процедур транспортного планирования с закреплением соответствующих статей расходов на указанные цели в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Данные документы должны стать проектными материалами по развитию транспорта.

Другой важный шаг – это формирование прямой ответственности руководителей органов власти за состояние и развитие ПТОП. Для этой цели предлагается включение в систему оценки качества работы руководителей субъектов Российской Федерации и городов показателей оценки состояния системы пассажирского транспорта общего пользования, а также установление прямой ответственности за выполнение соответствующих целевых нормативов. Для этого предлагается внесение изменений в 542 Постановление Правительства «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которое бы определяло соответствующие критерии оценки для систем пассажирского транспорта общего пользования (включая показателя качества функционирования ГНЭТ), так как данные услуги занимают 2-е место по объемам их потребления, после услуг водоотведения.

Следующий шаг – это построение системы измерения, оценки и обеспечения соблюдения качества транспортного обслуживания населения. Для этого требуется, прежде всего, утверждение обязательных к исполнению минимальных требований к качеству транспортного обслуживания населения всеми видами транспорта на федеральном, региональном и местном уровне с обязательной организацией перевозок по регулируемому тарифу. Кроме того, важно создание системы мониторинга транспортного обслуживания населения, которая позволит осуществлять контроль качества оказываемых услуг. Такой мониторинг качества должен осуществляться непрерывно.

Гарантия качества и эффективности перевозок возможна только в условиях финансовой устойчивости системы городского транспорта. Прежде всего, для этого необходима разработка и реализация нового организационно-экономического механизма, предусматривающего обеспечение экономической эффективности функционирования регулярных перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом. Для этих целей требуется разработка взаимоувязанных механизмов эффективного управления имущественным комплексом, тарифообразования и субсидирования, инвестиционного проектирования, системы управления, государственного заказа, обучения и привлечение квалифицированных кадров и многое другое.

Решение данных вопросов невозможно без комплексного развития транспортных систем городов и агломераций, интегрированного развития отдельных видов транспорта, транспортного планирования, обеспечения стандартизации качества транспортных систем.

1. **Цель, задачи и принципы построения Программы развития ГНЭТ**

**Целью** программы развития ГЭТ является повышение социально-экономической эффективности и безопасности функционирования городских транспортных систем за счет развития и гарантии обеспечения качества услуг ГЭТ.

Для достижения цели необходимо решение следующих **задач**:

* мотивация всех сторон организации и осуществления городских пассажирских перевозок на действия, ведущие к гарантии качества и росту эффективности перевозок;
* интеграция и синхронизация документов территориального, социально-экономического и транспортного планирования;
* стимулирование платежеспособного спроса на услуги пассажирского транспорта общего пользования в целом и ГЭТ в частности;
* обновление и приведение в нормативное состояние инфраструктуры ГЭТ;
* приведение возраста парка транспортных средств ГЭТ к нормативному, улучшение его эргономических качеств и безопасности, доступности для маломобильных категорий населения;
* совершенствование планирования и организации пассажирских перевозок на основе интеграции отдельных видов транспорта в единую городскую мультимодальную транспортную систему, с едиными беспересадочными тарифами, финансированием и управлением;
* реорганизация маршрутных сетей с вводом в строй новых линий для обслуживания основных и наиболее напряженных пассажиропотоков с учетом перспективного развития территории и резерва провозной возможности на всех направлениях, где расчеты подтверждают высокую социально-экономическую эффективность замещения автобусного транспорта электротранспортом;
* внедрение и обеспечение заданного уровня качества транспортного обслуживания населения, закрепленного утверждаемыми Региональными стандартами качества транспортного обслуживания населения, с учетом бюджетных возможностей;
* обеспечения приоритета ГЭТ на улично-дорожной сети и повышение его скорости сообщения и регулярности;
* повышение уровня квалификации и оплаты труда водителей, престижа их профессии и обеспечение подготовки кадров;
* финансовое оздоровление предприятий ГЭТ и формирование эффективного организационно-экономического механизма, обеспечивающего стабильную работу с заданным уровня качества транспортного обслуживания и др.

**Основные принципы разработки Программы развития наземного городского электрического транспорта в Российской Федерации до 2030 года**

1. Системность и целостность. ГЭТ является неотъемлемой частью ГПТОП – от уровня разработки стратегий до планирования, финансирования и реализации. Планирование и организация работы ГЭТ должны осуществляться в контексте общего планирования транспортного обслуживания населения и управления мобильностью в городах/городских агломерациях. При этом данный вид городского транспорта должен, как правило, рассматриваться в качестве магистрального, берущего на себя наибольшие объемы перевозок.Необходимым условием повышения эффективности ГЭТ является обеспечение роста пассажиропотоков за счет устранения контрпродуктивной конкуренции с автобусным транспортом (через снижение дублирования), повышения скорости и регулярности сообщения, дестимулирования использования личного автотранспорта, что возможно только при едином планировании всей системы городского транспорта. Мероприятия программы развития НГЭТ должны быть частью общего Федерального проекта «Развитие общественного транспорта», охватывающего всю систему транспорта общего пользования (в том числе, в части изменения системы управления, организации выделенных полос, изменения тарифного меню и т.п.).
2. Эффективность. Развитие ГЭТ должно осуществляться там, где сценарий использования электротранспорта обеспечивает наиболее высокую социально-экономическую эффективность (с учетом все экстернальных затрат) по сравнению со сценарием использования только автобусного транспорта. В случае, если найти сценарий повышения социально-экономической эффективности путем применения электротранспорта не удается, отдельные системы ГЭТ могут быть закрыты; если же такой сценарий существует (например, за счет достройки необходимых новых участков, отказа от малоэффективных участков, перехода на однопутное движение с обеспечением нормативов качества обслуживания и т.п.), то система электротранспорта должна развиваться в соответствии с выбранным, наиболее экономически эффективным сценарием.
3. Транспарентность. Данные о ГЭТ и о всем ПТОП должны быть открыты, прозрачны и информативны.
4. Централизация управления. Управление системой ПТОП в целом и ГЭТ в частности, государственного заказа, контроль за соблюдением требований к качеству и безопасности услуг должны быть сосредоточены в одних руках и быть реализованными на основе соответствующих сервисов ИТС (на уровне города/субъекта или нескольких субъектов).
5. Разделение ответственности. Организация транспортного обслуживания населения (в том числе с использованием ГЭТ)– компетенция органов местного самоуправления / органов исполнительной власти субъектов РФ. Федеральный центр обеспечивает нормативно-правовое и нормативно-техническое регулирование, осуществляет консультационно-методическую поддержку, обеспечивает передачу опыта и наилучшие практики реализации новой модели транспортного обслуживания населения ПТОП. Для оказания научно-методической поддержки реализации мероприятий Программы в субъектах Российской Федерации необходимо создание Центра компетенций. Контроль и мониторинг достижения целевых показателей, предусмотренных Программой развития ГЭТ, должен обеспечивать Проектный офис. Принимая во внимание необходимость содержания дорогостоящей инфраструктуры ГЭТ обязательным условием реализации Программы должно явится со-финансирование регионов/ муниципалитетов в дополнение к мерам федеральной методической поддержки.

Эффективная реализации Программы требует реформирования законодательства в сфере организации транспортного обслуживания населения. Одним из решений здесь может быть разработка Федерального Закона «Об организации транспортного обслуживания населения», на новых принципах заменяющего и расширяющего сферу регулирования 220-ФЗ (ответственность органов власти за соблюдение стандартов качества для каждого жителя, полный переход к брутто-контрактам). До разработки и принятия подобного закона необходимо внести ряд изменений в 220-ФЗ (в т.ч. возможность отмены маршрутов по нерегулируемому тарифу с учетом предупреждения предпринимателя за 180 дней, чтобы обеспечить ликвидацию непродуктивного дублирования, возможность заключать контракты не на маршрут, а на объем транспортной работы, гарантии приоритета муниципальных / государственных перевозчиков, обязанность разработки Комплексных планов транспортного обслуживания населения (КПТО) для городов и агломераций, повышение ответственности перевозчиков при работе по нерегулируемому тарифу с расширением возможностей изъятия карт маршрутов и др.). Меры по совершенствованию правового регулирования не включаются в паспорт Программы (т.к. они не входят в компетенцию Правительства России), однако подобная работа должна проводиться в течение всего периода реализации Программы.

**Предложения по условиям финансирования и порядку отбора заявок на участие в программе развития городского электротранспорта**

1. Федеральное со-финансирование предоставляется субъекту Российской Федерации (РФ) в интересах каждого конкретного проекта по развитию ГЭТ, реализуемого на его территории. Правительство субъекта РФ является ответственным за реализацию мероприятий перед Правительством России. В случае, если полномочия по транспортному обслуживанию города не переданы в полномочия субъекта РФ, субъект РФ субсидирует реализацию мероприятий городом, проводит контроль реализации мероприятий и отчитывается перед Правительством России.
2. Ежегодные объемы программы ограничены производственными возможностями производителей подвижного состава, комплектующих, строительных материалов и т.п., а также кадровым потенциалом системы ГЭТ:
   1. Основным ограничением по инфраструктуре является необходимость компенсационного транспорта на период ремонтов/строительства (сеть должна оставаться в целом работоспособной, закрытию на ремонт подлежат только 1-2 крупных линии в летний период, что составляет до 15-20% протяженности сетей или до 15-20 км одиночного пути в год, максимальный из двух ограничителей).
   2. Основным ограничением по подвижному составу является выход заводов на «плато» постоянной производственной загрузки (необходимо избегать пиков и спадов, которые ведут к значительным убыткам из-за недоиспользования мощностей, досрочных увольнений и поиска кадров, росту себестоимости). Плато должно обеспечить постепенную компенсацию отставания, которая по мере завершения компенсации должна замещаться ростом протяженности линий.
3. Общий объем программы (на весь период её реализации) должен обеспечивать восстановление всего объема имеющейся инфраструктуры ГЭТ во всех городах. Города, при обосновании объемов, вправе предлагать строительство новых участков сети вместо ремонта существующих участков той же протяженности и стоимости (при этом ремонт существующих участков будет осуществляться своими силами, с переносом сроков на последующие периоды или в рамках брутто-контрактов), что позволит не увеличивать объемы программы новым строительством, сдерживать её в объеме имеющихся линий. Таким образом, объем на город (регион) определяется имеющейся в городе (регионе) протяженностью сети.
4. Соотношение финансирования мероприятий: 75% федеральный бюджет, 25% - региональный и местный бюджет. Данное соотношение объясняется ограничением местных и региональных бюджетов, которые (как правило) не могут обеспечить финансирование ремонта более 3-4 кмоп линий электротранспорта в год (300-400 млн консолидированного бюджета региона и города для трамвая, 75-100 млн для троллейбуса) при необходимости ремонта до 15-20 км в год с целью ускоренного восстановления (то есть, потребность в 4 раза превышает возможности, поэтому ¾ должно покрываться за счет федерального бюджета). Указанное финансирование (с учетом федерального софинансирования) включает все виды мероприятий, в том числе по ремонту и строительству инфраструктуры ГЭТ всех видов, обновлению или ремонту подвижного состава (однако федеральная часть предоставляется только на подвижной состав и объекты инфраструктуры). Таким образом, федеральное софинансирование позволяет в 4 раза ускорить мероприятия и обеспечить восстановление работы ГЭТ в большинстве городов в течение 7,5 лет; без федеральной программы восстановление растянулось бы на 30 и более лет (на срок обновления подвижного состава и инфраструктуры в рамках контрактов на перевозки в соответствии с НМЦК по приказу №351).
5. Основой заявки агломерации на софинансирование ГЭТ являются документы транспортного планирования, адаптированные для участия в программе. В конкурсе на доступ к долгосрочному федеральному софинансираванию участвуют комплексные проекты развития ГЭТ, как части системы транспорта общего пользования. Требования к документам транспортного планирования и проектам для участия в Программе определяются методическими рекомендациями Минтранса России. При высоком качестве документов планирования возможна разработка отдельных дополнений; если качество документов недостаточное – должны разрабатываться новые. Основные требования к документам планирования для участия в заявке должны включать:
   1. Технологический аудит инфраструктуры ГЭТ – т.е. подробное описание состава и состояния инфраструктуры, определение сроков возможного использования элементов инфраструктуры до полного исчерпания ресурса, стоимости ремонта или замены, сроков ремонта или замены, с максимально возможным повторным использованием элементов, которые ещё не исчерпали свой ресурс.
   2. Предоставление расчета социально-экономической эффективности трех сценариев: 1) замещение автобусов электротранспортом в коридорах с наибольшим пассажиропотоком с учетом нового строительства линий ГЭТ, 2) замещение автобусов электротранспортом на существующих линиях ГЭТ без нового строительства (устранение дублирования ГЭТ), 3) замещение ГЭТ автобусом. Эффективность рассчитывается по системе ГПТОП В ЦЕЛОМ, с учетом всех типов мероприятий (в т.ч. организации выделенных полос, создания приоритета проезда трамвая, ликвидации дублирования и т.п.).
   3. Оптимистичный порядок реализации рекомендуемого сценария (с учетом предоставления федерального софинансирования) разрабатывается, исходя из ограничения не более 20 км (20 единиц подвижного состава) или не более 20% протяженности существующей сети (20% парка подвижного состава) в год (по максимуму из перечисленного: малую сеть можно отремонтировать всю за 1 год, крупные города могут позволить себе отремонтировать до 20 км в год).
   4. Пессимистичный порядок реализации рекомендуемого сценария (без учета предоставления федерального софинансирования) разрабатывается путем разделения мероприятий каждого года оптимистичного сценария на 4 года, с условием их реализации за счет местного и регионального бюджета.
   5. До момента одобрения заявки, регион (город) реализует пессимистичный порядок реализации рекомендуемого сценария; с года, на который одобрено выделение софинансирования, регион реализует оптимистичный порядок реализации рекомендуемого сценария (с ускорением темпов реализации в 4 раза по сравнению с пессимистичным порядком).
6. Основной механизм софинансирования – облигационный заём, эмитируемый ДОМ.РФ под 8% годовых, с субсидированием процентной ставки (5% субсидируется из федерального бюджета, 3,5% оплачивает регион, в том числе 3% - остаток по процентам и 0,5% - премия банка-эмитента облигаций). При подаче заявки и её одобрении как рекомендуемой к реализации, ДОМ.РФ осуществляет для региона поэтапный выпуск облигаций в объеме, необходимом для пессимистичного порядка реализации рекомендуемого сценария на следующий год (т.е. на 25% софинансирования, обеспечиваемого регионом без федеральной поддержки) и получает субсидию на процентную ставку. В случае одобрения федерального софинансирования заявки на заданный год, осуществляется дополнительная эмиссия облигаций (оставшиеся 75% для реализации по оптимистичному порядку реализации на заданный год), с обязательством федерального бюджета выкупить довыпуск 75% облигаций после реализации мероприятий, предусмотренных документами транспортного планирования и мероприятиями заявки.
7. Очередность предоставления субсидий определяется: а) ежегодным лимитом финансирования из федерального бюджета; б) рангом заявки по убыванию социально-экономической эффективности предлагаемых мероприятий на очередной год. Сначала предоставляется субсидия на процентные ставки по облигациям (всем регионам, чьи заявки одобрены Экспертным советом Минтранса РФ, как рекомендуемые к реализации); в случае, если после субсидирования процентной ставки на следующий год остаются средства в рамках лимита, они предоставляются регионам на довыпуск облигаций с 25% до 100% с их выкупом после реализации мероприятий (в порядке убывания социально-экономической эффективности комплексов мероприятий на следующий год). Таким образом, субсидирование ставки на 25% необходимого ежегодного объема предоставляется по всем заявкам, рекомендуемым к реализации; субсидирование ставки на оставшиеся 75% необходимого ежегодного объема (а также выкуп указанных 75% облигаций за счет федерального бюджета) осуществляется только по заявкам, показавшим наибольшую социально-экономическую эффективность реализуемых мероприятий (в порядке убывания показателя эффективности, до исчерпания лимита на заданный год). По последней одобренной заявке финансирование предоставляется частично в рамках остатков лимита финансирования, с переносом финансирования до полного объема на последующие периоды.