

ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ТРАНСПОРТА

107078, Россия, Москва,
ул. Маши Порываевой, д. 34, Блок 1
Tel. +7 (495) 970-74-09

E-mail: info@rosacademtrans.ru

Официальный сайт: www.rosacademtrans.ru

Сайт комитета: www.ptdcrosacademtrans.tilda.ws

КОМИТЕТ ПО РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА

Протокол КРОТ № 5 от 25.01.2024

Предложения к проекту программы развития городского электрического транспорта до 2030 года

1. Целью программы развития городского электрического транспорта (далее – ГНЭТ) до 2030 года (далее – Программа) обозначено создание условий для эффективного функционирования ГНЭТ в субъектах Российской Федерации и повышения качества транспортного обслуживания населения, достижение которой предполагается за счет решение пяти задач:

- современного подвижного состава;
- развития инфраструктуры электротранспорта;
- формирования кадрового потенциала;
- внедрения цифровых технологий и сервисов;
- эффективной организационно-экономической модели управления.

Указанная цель не увязана с национальными целями Российской Федерации, национальным проектом «Безопасные качественные дороги» и входящими в него федеральными проектами. В пояснительной записке, а также в результатах и показателях Программы не раскрыта сущность категорий «эффективное функционирование ГНЭТ» и «качество транспортного обслуживания», они не имеют количественного выражения, также, как и цель Программы. В результате чего, цель Программы не может быть однозначно идентифицирована, а вклад каждой из задач в ее достижение не определен и не доказан.

В материалах не приведено обоснование необходимости развития именно ГНЭТ, с учетом технической возможности перевозки соответствующих пассажиропотоков автобусным транспортом. Не отражены преимущества ГНЭТ перед автобусным транспортом, не определено место и роль ГНЭТ в транспортных системах городов и городских агломераций Российской Федерации.

Качество транспортного обслуживания в методических документах России определены только для системы пассажирского транспорта в целом (по всем видам транспорта и маршрутам). Попытка поставить цель достижения качества перевозок только за счет развития ГНЭТ не позволит обеспечить рост качество транспортного обслуживания по всей сети пассажирского транспорта.

КОМИТЕТ ПО РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА РАТ обращает внимание, что в представленной формулировке цель, задачи и мероприятия Программы не получают широкой поддержки и понимания со стороны региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления, операторов пассажирского транспорта и населения, так как в текущей редакции Проект программы не направлен на системное решение проблем развития ГНЭТ.

2. Обозначенные в разделе 2 проблемы развития ГНЭТ, являются, скорее следствием иных, ключевых проблем подотрасли, связанных с влиянием автомобильного транспорта. Для понимания проблем и возможностей развития городского электрического транспорта в городах требуется рассмотрение состояния всей системы городского пассажирского транспорта в целом, что позволит отразить ключевые изменения, произошедшие в данной сфере за последние годы.

Переход к рыночным отношениям в сфере ПТОП, сопровождающийся политикой частичного разгосударствления предприятий наряду с ростом личной автомобилизацией, привели сферу городского ПТОП к глубоким структурным изменениям.

Таким образом, для формирования устойчивого развития ПТОП в долгосрочной перспективе, не достаточно адресных и таргетированных программ и мероприятий (направленных на решение частных задач, таких как, например, обновление транспортных средств).

Требуется системное реформирование отрасли городских пассажирских перевозок, направленное не только на обновление подвижного состава, а на формирование эффективных организационно-экономических систем пассажирских перевозок, обеспечивающих высокий уровень качества, при которой обновление инфраструктуры и подвижного состава будет происходить на регулярной основе (как часть общего организационно-экономического механизма функционирования систем), и не будет требовать периодического незамедлительного федерального вмешательства для обеспечения выживания отрасли. Элементами и задачами этой реформы являются обеление рынка, оптимизация маршрутных сетей с учетом существенного изменения структуры парка транспортных средств, развитие механизма взаимодействия перевозчиков и органов власти, централизованное планирование работы всей системы ПТОП, финансовое оздоровление транспортных организаций, эффективное управление имуществом комплексом, внедрение работающей системы стандартов качества транспортного обслуживания, мониторинг функционирования систем и многое другое.

Существенным недостатком действующих программ, мероприятий и инициатив по развитию ПТОП (в том числе в части ГНЭТ) является тот факт, что представленные в них меры по повышению привлекательности для населения ПТОП направлены не на пользователей, а на перевозчиков или органы исполнительной власти. В этой связи, особенно важным является отражение в составе мероприятий, целевых показателей и контрольных точек данных проектов и программ следующих мер, с учетом ответственности региональных и местных органов исполнительной власти за их разработку и реализацию:

- повышение приоритетности пассажирского транспорта общего пользования в транспортном потоке;
- интеграция различных видов пассажирского транспорта общества пользования в единую мультимодальную транспортную систему, с минимизацией взаимного дублирования и концентрацией потоков для эффективного заполнения транспортных средств большого и особо большого класса;
- введение тарифных меню на основе дифференцированного ценообразования, в т.ч. введения различных типов проездных документов для отдельных социальных категорий населения;
- развитие маршрутной инфраструктуры ПТОП, включая развитие сопутствующих зон рекреации, сервиса, торговли и т.д.;
- повышение комфортабельности транспортных средств;
- сокращение интервалов движения и увеличение скорости движения транспортных средств;
- расширение географии транспортного обслуживания и др.

Большая часть из требуемых мероприятий не вошла в Паспорт Программы.

Выявленные в пояснительной записке проблемы не в полной мере соответствуют основным причинам сокращения трамвайного и троллейбусного движения в городах России, озвученные министром транспорта Российской Федерации Савельевым В. Г., на парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации, прошедших 06 октября 2022 г., среди которых были названы:

- обеспечение приоритета движению индивидуального автомобильного транспорта и отсутствие мотивации органов региональной и местной власти;
- недостаточное качество транспортного планирования;
- недостаток средств, необходимых для одновременного восстановления изношенных основных фондов – инфраструктуры и подвижного состава.

Представленный Проект Программы направлен только на решение третьей причины, в то время как другие не рассматриваются в пояснительной записке вовсе.

Выявленные в разделе 2 проблемы не получили надлежащего решения в составе мероприятий. В ряде случаев проблемам не сопоставлено никаких мероприятий для их решений. В частности:

№ п/п	Обозначенная проблема	Решения, предложенные в Программе	Решения, необходимые в действительности
1	Низкая эксплуатационная скорость	Новый подвижной состав; Ремонт инфраструктуры. Расчеты роста скорости по итогам мероприятий не представлены.	Обособление трамвайных путей, выделенные полосы, приоритетный проезд перекрестков, строительство посадочных платформ трамвая, мероприятия по повышению скорости в нормативах (рост скорости на 50-70%)
2	Низкая степень обособления путей	Предложения и мероприятия в Программе отсутствуют	Необходимы мероприятия по обособлению трамвайных путей
3	Устаревшая инфраструктура не позволяет использовать низкопольный подвижной состав для маломобильных групп населения	Предложения и мероприятия в Программе отсутствуют	Необходимо строительство трамвайных платформ
4	Заниженные тарифы, индексация раз в год	Предложения и мероприятия в Программе отсутствуют	Необходимы разработка методических указаний по разработке тарифного меню с поддержанием тарифов на уровне, гарантируемом стандартом транспортного обслуживания, и контроль их соблюдения
5	Происходит перераспределение транспортного спроса в пользу личного транспорта	Предложения и мероприятия в Программе отсутствуют	Необходимы законодательное обеспечение и методические указания по установлению платности автомобилепользования (в т.ч. платные парковки и платный проезд по наиболее загруженным участкам дорог)
5	Дефицит водителей	Предложения и мероприятия в Программе (образовательные программы) не имеют никакого отношения к решению проблемы дефицита водителей и рабочих	Ввод строгих санкций за занижение НМЦК на пассажирские перевозки по сравнению с величиной, рассчитываемой по приказу Минтранса России №351. Действенные меры ответственности перевозчиков за нарушение условий контракта (в том числе за невыполнение рейсов из-за нехватки водителей и рабочих)

Таким образом, состав мероприятий, по мнению КОМИТЕТА ПО РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА РАТ, требует существенной переработки и расширения.

3. Раздел 3 пояснительной записки не содержит каких-либо обоснованных предложений по целевым механизмам финансирования ГНЭТ, обоснования объемов финансирования. Не раскрывается понятие «нормативное состояние подвижного состава и инфраструктуры», которое не определено ни одним нормативным правовым актом Российской Федерации.

При кластеризации в расчет принимается только объем капитальных затрат, но не учитывается стоимость НМЦК на пассажирские перевозки ГНЭТ и изменение расходов на транспортное обслуживание населения, в результате чего полностью игнорируются экономические особенности целой группы городов (например, Ульяновск, Грозный), в которых даже при установлении максимально приемлемого (с социальной точки зрения) тарифа на проезд и выделении значительной доли регионального и местного бюджетов на финансирование ПТОП сохранится непокрытый дефицит расходов по НМЦК на пассажирские перевозки. Этим регионам в Программе невозвратная субсидия предложена только в размере 39%, при этом 61% затрат, по мнению разработчиков Программы, должны быть возвратными (т.е. покрываться из регионального и местного бюджетов), что является заведомо невыполнимым для данной группы городов. Данные регионы не только не имеют возможности привлекать заимствования, но не могут даже обеспечить текущее финансирование своих транспортных систем и нуждаются в постоянном субсидировании из федерального бюджета, чтобы обеспечить равный доступ граждан России к качественному пассажирскому транспорту.

Таким образом, по мнению КОМИТЕТА ПО РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА РАТ, все условия и параметры финансирования Программы являются необоснованными и требуют актуализации и большей детализации. Группировка субъектов, городов и соответствующих им механизмов финансирования нуждается в экономическом обосновании с позиции наиболее эффективного расходования бюджетных средств. Можно выделить следующие несоответствия по разделу:

- классифицируются субъекты Российской Федерации, тогда как по характеристикам ГНЭТ – города, таким образом классификация расходов и доходов идет по несовпадающим группам. Степень финансовой устойчивости городов в пределах одного и того же субъекта может существенно отличаться, как и необходимый уровень затрат в каждом городе, однако это не учтено в Программе.
- регионам навязываются конкретные возвратные инструменты финансирования (в Программе указано необоснованное распределение инструментов в процентах без возможности для регионов самостоятельно выбрать эти инструменты). С точки зрения достижения национальных целей для Правительства Российской Федерации не имеет никакого значения выбор инструмента – важен лишь достигаемый социально-экономический эффект на вложенный рубль федеральных средств;
- в пояснительной записке отсутствует оценка сравнительной эффективности общей стоимости различных инструментов финансирования, не обоснована структура финансирования.

4. Низкая эффективность Программы, по мнению КОМИТЕТА ПО РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА РАТ, заложена в определении величины затрат не по уровню эффективности инвестиций (например, в создание новой линии ГЭТ в коридоре с очень высоким пассажиропотоком), а по факту наличия какой-либо инфраструктуры (невзирая на потенциал роста пассажиропотока на этой линии). Данный подход:

- является несправедливым распределением ресурсов (средства получают города, в которых уже велика удельная доля ГНЭТ, в то время как крупнейшие города с дефицитом линий ГНЭТ – например, трамвайная сеть Омска или Красноярска, где развитие сети принесет большую отдачу, получают недостаточные средства);
- закладывает неравенство граждан России (жители одних городов получают удельно гораздо меньше средств, чем другие);
- ведет к неэффективному расходованию ресурсов (отдача от инвестиций будет на самом низком уровне, т.к. эффективность вложений не рассматривается в Программе).

5. Предложенные показатели Программы не контролируются федеральными органами исполнительной власти, не могут они контролироваться Минтрансом России и Правительством Российской Федерации без прямого вмешательства, так как отсутствуют контрольные точки для администраций и руководства городов и субъектов. Целевые значения показателей, закрепленные для соответствующих годов, не отражают реальной потребности в обновлении подвижного состава и инфраструктуры, готовности городов и производителей подвижного состава к соответствующим поставкам. Все представленные показатели могут быть достигнуты только по

инициативе городов; отсутствие заинтересованности со стороны городов приведет к срыву контрольных точек и не реализации Программы. Необходима смена целевых показателей на величины, которые определяются только для группы городов, принимающих участие в программе, чтобы ответственность Минтранса России наступала только в части мероприятий, непосредственно зависящих от него. В тоже время необходимо определить стимулы для регионов к участию в Программе, а также ответственность и систему мониторинга.

6. Оценка социально-экономической эффективности реализации Программы требует обоснования и пояснений:

- требуется пояснение в чем заключается эффект «НДС от дополнительных эксплуатационных затрат», так как НДС на услуги пассажирских перевозок не начисляется. Кроме того, одной из задач Программы выступает сокращение эксплуатационных расходов по транспортной системе в целом в результате замещения дорогостоящего автобусного транспорта на более экономичный троллейбусный и трамвайный. Точно так же сократятся НДС и социальные отчисления (это зависит от прозрачности деятельности перевозчиков в каждом из городов). Сокращение этого падения является существенным пробелом Программы;
- основным экономическим эффектом является сокращение эксплуатационных расходов;
- учитывая, что в Программе отсутствуют ключевые мероприятия по повышению скорости сообщения (обособление трамвайных путей, выделенные полосы, приоритетный проезд, посадочные платформы трамвая), эффекты по экономии времени в пути требуют пояснений расчета. Требуется пояснение о том, какие мероприятия в каждом из городов заложил разработчик и как он определил, что все они могут быть реализованы;
- оценка эффектов от повышения безопасности дорожного движения и экологии требует раскрытия исходных данных и принципов расчета. Исходя из пояснительной записки, подразумевается, что главным эффектом должно стать снижение экологического ущерба. Однако суммарный экологический эффект, по оценке разработчика Программы, составит лишь 175,4 млрд. рублей до 2038 года, что не сопоставимо с требуемым объемом вложений в размере 2 561,8 млрд. рублей.

По мнению КОМИТЕТА ПО РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА РАТ, недостаточное обоснование эффективности привлечения 2,56 трлн. рублей, может отрицательно сказаться на согласовании и принятии Проекта программы со стороны Минфина России, Минэкономразвития России и Правительства Российской Федерации.

7. Имеется ряд замечаний к задачам, установленным Паспортом программы:

Задача 1 «Современный подвижной состав»:

- различия в конструкции подвижного состава является предметом здоровой конкуренции (создания более развитых или экономичных образцов). Попытка полной унификации конструкции и даже крупных узлов приведет к утрате конкуренции как мотивации на технологическое развитие;
- не поставлена задача разработки опытных образцов служебных вагонов за счет федерального бюджета (с целью избежать нагрузки по НИОКР на новые виды подвижного состава со стороны первых заказчиков этой техники);
- отсутствуют стимулы к конкуренции производителей на разработку указанных опытных образцов, в т.ч. с возможностью комбинирования свойств вагонов, установки навесного оборудования и т.п.;
- количество обновляемых вагонов не учитывает сценариев развития. Рост пассажиропотока на 77% невозможен без строительства новых линий на участках с наибольшим пассажиропотоком, чтобы обеспечить загрузку существующих линий за счет подключения новых участков.
- результаты обновления подвижного состава (рост скорости, соблюдения расписания ГНЭТ, снижение расходов на ремонт, рост качества транспортного обслуживания) представлены декларативно без количественных показателей, поэтому не определено, какое значение и эффекты оказывает это мероприятие (с учетом его высокой стоимости) на достижение цели;
- мероприятия по закупке электробусов являются необоснованными. В связи с тем, что себестоимость перевозок на электробусе, заряжаемом на конечном пункте, на 35%

выше, чем на троллейбусе, включение электробусов в программу целесообразно только при условии их зарядки от контактной сети (электробус с динамической зарядкой);

- утилизационные сертификаты не ведут к достижению целей программы. Высвобождение из транспортных предприятий непригодного для дальнейшей эксплуатации подвижного состава само по себе не ведет ни к росту качества, ни к росту эффективности перевозок (или имеет пренебрежимо малое значение для этих показателей);
- в задачу включены мероприятия, не относящиеся к ней (например, «Разработаны минимальные и унифицированные требования к программно-аппаратному комплексу контроля состояния контактной сети троллейбуса и трамвая», «Разработана методика расчета уровня цифровой зрелости систем городского наземного электрического транспорта»);
- с учетом сроков разработки и утверждения документации, устанавливающей требования к транспортным средствам до конца 2025 года, представляется невозможным обновление подвижного состава в 2025 году;
- в результатах Программы по п. 2 отсутствует информация об объемах обновления подвижного состава разных видов транспорта (приведена единая цифра сразу по трамваям и троллейбусам). Это же касается и п. 4 применительно к утилизационным сертификатам;
- количество документов в результатах (3 - 2024 год, 12- 2025 год) не соответствует общему перечню документов в количестве 12 наименований.

Задача 2 «Развитие инфраструктуры электротранспорта»:

- не учтено развитие сети линий. Рост пассажиропотока на 77% невозможен без строительства новых линий на участках с наибольшим пассажиропотоком, чтобы обеспечить загрузку существующих линий за счет подключения новых участков;
- имеются несоответствия по количеству и срокам утвержденных документов и мероприятий по обновлению инфраструктуры ГНЭТ, аналогично тем, что отмечены по задаче 1.

Задача 3 «Формирование кадрового потенциала»:

- ни одно из мероприятий задачи не направлено на достижение целевого показателя «доведение укомплектованности предприятий-перевозчиков ГНЭТ водителями до 85%». Все мероприятия направлены на программы высшего, среднего и дополнительного образования, но не на привлечение водительского состава и ремонтных рабочих. Решением этого вопроса должно является обеспечения повышения уровня оплаты труда и соблюдение режима труда и отдыха, а также обеспечение дополнительных социальных гарантий. Эти мероприятия в Проекте программы отсутствуют.
- задача, обозначенная за центрами-компетенций в п. 10, связанная с развитием технологичности (требуется пояснение, что имеется в виду) и ремонтпригодности подвижного состава, не могут быть реализованы, так как в Российской Федерации все производители подвижного состава ГНЭТ являются коммерческими организациями, а следовательно характеристики, чертежи и патенты на выпускаемые ими узлы, агрегаты, комплектующие и др. являются их собственностью и коммерческой тайной. Таким образом, выполнение данных работ на базе НИИ или ВУЗ, как отмечается в Проекте паспорта невозможно.

Задача 4 «Внедрение цифровых технологий и сервисов»:

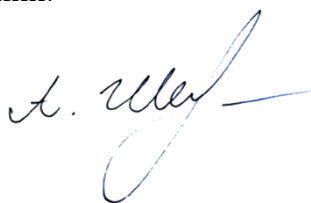
- задача не ведет к повышению эффективности функционирования ГНЭТ, так как направлена только на увеличение стоимости подвижного состава, а не на сокращение эксплуатационных расходов. Стоимость «бортовых самописцев» в 30 тыс. рублей, с учетом обозначенной возможности их подключения к системе мониторинга представляется заниженной, в случае если эта информация будет поступать в режиме он-лайн.

Задача 5 «Эффективная организационно-экономическая модель управления»:

- задача, направленная на формирование эффективной организационно-экономической модели управления, сводится только к созданию Федерального фонда развития электротранспорта, в то время как она является ключевой для реализации Программы и должна быть направлена на формирование системы ГНЭТ, обеспечивающей воспроизводство подвижного состава и инфраструктуры в ходе текущей деятельности. Это возможно только в условиях обеспечения необходимых объемов пассажиропотока на ГНЭТ, что в свою очередь невозможно без рационализации всей системы пассажирского транспорта общего пользования. Однако, в проекте Программы данные вопросы не рассматриваются.
- в составе мероприятий отсутствуют документы, требующие разработки для внедрения и реализации эффективной организационно-экономической модели управления.
- не отражено каким образом создание Федерального фонда способствует росту объемов пассажирских перевозок.

С учетом вышеизложенного, КОМИТЕТ ПО РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА РАТ считает возможным предложить Минтрансу России доработку Проекта программы с учетом указанных замечаний.

Секретарь комитета



А.Г. Шестопапов