

РЫНКИ ТОВАРОВ И УСЛУГ

Е. М. Сапунова

научный сотрудник Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики (Москва)

Н. В. Шилова

канд. экон. наук, доцент кафедры микроэкономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС)

СМЕШАННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА ОБСЛУЖИВАНИЯ ПАССАЖИРСКИМ ТРАНСПОРТОМ

Вопрос регулирования различных отраслей хозяйства зачастую становится не столько экономическим, сколько политическим вопросом. Социолог Р. Уитли одним из первых отметил, что различия в стилях промышленной политики соответствуют различиям в «национальных деловых системах», определяющих свойственные данной стране структуру корпораций, способы финансирования новых предприятий, характер деловых связей между предприятиями и способы регулирования бизнеса. Разнообразие успешных моделей промышленной политики, используемых в различных странах, показывает, что их успех вовсе не является результатом точного следования определенному, единственному типу поддержки развития отраслей (Вучик, 2011).

Необходимость государственного вмешательства в некоторые отрасли, которая уже редко кем оспаривается, в качестве основной предпосылки использует наличие того или иного «провала рынка». При этом имеет ли место в каждом конкретном случае «провал рынка» — вопрос всегда полемичный. Тем не менее нам бы хотелось обратить внимание больше не на идеологические аргументы в этом споре, а на техническую сторону дела, связанную со сложностью выполнения задачи по дерегулированию или, наоборот, зарегулированию рынка, предоставляющего услуги, которые несут кроме персональной пользы еще и некоторую социальную функцию. Теория о поведении производителей в таких условиях достаточно развита, и, в принципе, предпосылки о максимизации прибыли предприятиями достаточно для объяснения их поведения в различных ситуациях. Но максимизирующее поведение производителя должно сдерживаться таким же рациональным максимизирующим поведением потребителя, которое, как это ни парадоксально, гораздо сложнее. Мы будем сравнивать некоторые отрасли США и Великобритании с российскими, делая упор на то, как в этих странах устроена сторона потребления, и покажем, какие выводы о возможности дерегулирования отрасли может для себя сделать государственный орган исходя из опыта пассивности населения в вопросах отстаивания собственных прав.

Насколько потенциально конкурентен рынок пригородных пассажирских перевозок?

Этот вопрос, на первый взгляд, имеет вполне очевидный ответ: такой рынок вполне может быть совершенно конкурентным. Пригородные пассажирские перевозки могут осуществляться автобусами, маршрутными такси, пригородными электричками, водным транспортом. При этом количество перевозчиков может быть достаточно большим, если издержки по созданию нового предприятия не включают в себя издержки по созданию инфраструктуры (строительство дорог, мостов, железнодорожных путей, тоннелей и т. д.), объемы перевозок ограничивает лишь спрос, и при минимальных издержках входа в отрасль рост количества перевозчиков должен вести к снижению цен, улучшению качества перевозок, внедрению инноваций, а затем к появлению нишевых услуг (появление мест первого и второго классов, введению на маршруте дополнительных услуг) и т. д. Любой студент экономического вуза может дать такого типа развернутый ответ на этот вопрос, для этого ему нужно хотя бы некоторое время провести на лекциях по микроэкономике.

Тем не менее, как показал пример многих российских регионов в последнее время, все идет совсем не так. Отрасль пригородных перевозок оказывается совершенно не приспособленной к дерегулированию. Нужно сказать, что ситуация не нова. В известной книге В. Р. Вучика «Транспорт в городах, удобных для жизни» (Вучик, 2011) описана подобная ситуация. Еще в 1984 г. в Великобритании вышла Белая книга об общественном транспорте, озаглавленная «Автобусы». Она была посвящена внутрифирменной экономике компаний-перевозчиков, т. е. документ ограничивался объектным и отраслевым уровнями планирования, не затрагивая вопросов транспортной политики в конурбациях¹, а также вопросов соотношения личного автомобиля и общественного транспорта. Доклад содержал рекомендации о дерегулировании автобусного транспорта, единственное исключение было сделано для Лондона, поскольку были приняты во внимание его уникальные условия. Позиция сторонников принятого решения в точности повторяет вышеприведенные аргументы: применение принципов свободного рынка к автобусному транспорту должно привести к приходу в отрасль наемных работников, согласных на более низкую заработную плату. Это обстоятельство, в свою очередь, приведет к снижению эксплуатационных расходов и позволит обеспечить более высокую частоту движения автобусов и более гибкую систему перевозочных услуг, в том числе за счет использования микроавтобусов. Обусловленное конкуренцией предложение большего объема услуг по сниженным ценам привлечет дополнительных пассажиров и тем самым повысит выручку. Утверждалось также, что частная инициатива обеспечит внедрение технических новаций.

В. Р. Вучик описывает результат, ровно такой же, как и тот, что был получен во многих российских регионах с разницей в полвека:

- частные операторы, ориентирующиеся на получение максимальной прибыли, даже за счет ухудшения общественно-значимых аспектов транспорта, сконцентрировали свои усилия на основных, выгодных маршрутах и стали пренебрегать менее выгодными;
- произошла дезинтеграция транспортных сетей, вызвавшая расстройство работы общественного транспорта, за поездку в один конец теперь приходится платить дважды, а то и трижды, что приводит к потере части пассажиров;

¹ Конурбация (от лат. *con* — вместе и *urbs* — город) — группа сближенных и тесно связанных между собой самостоятельных городов, образующих единство благодаря интенсивным экономическим и культурно-бытовым связям между ними, общим крупным инженерным сооружениям (транспорт, водоснабжение) и др. Конурбация рассматривается как один из элементов или видов агломерации населенных пунктов.

- вызывает сомнение еще и качество труда работников, согласных на меньшую заработную плату, чем в конкурирующих компаниях, а также уровень технического обслуживания подвижного состава.

Для того чтобы понять, почему так происходит, рассмотрим подробно пример пригородного пассажирского транспорта Пермского края.

Путь полной либерализации автобусных перевозок на рынке пригородного общественного транспорта, по которому пошел Пермский край, предполагает упразднение практически всех функций внешнего контроля, кроме контроля безопасности перевозок, осуществляемого исключительно в виде ежегодного техосмотра. Сегодня пригородный транспортный комплекс Пермского края не обладает координированными (интермодальными) сетями общественного транспорта. Функциональная целостность системы общественного транспорта разрушена: различные маршруты обслуживаются независимо, маршрутные расписания не согласованы и, следовательно, не обеспечивают удобные пересадки, а проезд на каждом маршруте необходимо оплачивать отдельно. Частные операторы, стремящиеся к скорейшему получению прибыли, оказались не заинтересованы в технических инновациях, поскольку их внедрение сопряжено с инвестиционными затратами, отдача от которых зачастую проявляется лишь косвенным образом и в долговременной перспективе. Но технические инновации — это только одна сторона дела. Предрекаемое теорией улучшение качества перевозок как одного из критериев, по которым может вестись конкуренция между перевозчиками, не случилось ни в Великобритании, ни в Перми. Наоборот, оказалось, что именно на качестве и можно экономить, поскольку, и это здесь ключевой момент, его очень сложно оценить объективно. Кроме обязательного прохождения техосмотра есть еще много сложно оцениваемых критериев качества — от манеры вождения водителя до чистоты сидений, но если чистота сидений еще может быть принесена в жертву удобству передвижения, то манера вождения водителя напрямую влияет на дорожную обстановку в целом.

Все последовавшие за этим проблемы можно буквально переписывать с книги В. Р. Вучика. Сокращение объемов перевозок на 50%, конкуренция за выгодные маршруты, дублирование маршрутов, рост эксплуатационных издержек — все это с точностью повторилось и у нас.

Почему государственное регулирование пригородного пассажирского транспорта¹, на наш взгляд, нужно и важно, а пример этот столь показателен в свете споров о регулировании отраслей народного хозяйства?

Собственно, важность самой отрасли заключается в ее очевидной необходимости как элемента пространственного социально-экономического развития региона, связывающего его в единое экономическое пространство. Эффективно работающая транспортная система, в том числе система пригородного общественного транспорта, позволяет региону создать не только внутренне сбалансированную экономическую среду, но и возможности интегрироваться в российский и мировой экономический рынок. Организация скоординированной работы всех видов общественного транспорта дает региону определенную степень экономической свободы, служит основой для концентрации социальных и промышленных ресурсов в отдельных территориальных зонах, обеспечи-

¹ Пригородное пассажирское сообщение — перевозки, осуществляемые за пределы черты города (другого населенного пункта) на расстояние до 50 км включительно.

Междугородное пассажирское сообщение — перевозки, осуществляемые за пределы черты города (другого населенного пункта) на расстояние более 50 километров. В междугородные перевозки включаются внутриобластные, которые осуществляются на маршрутах, проходящих в пределах одной области, края, республики в составе России, межобластные — на маршрутах, проходящих по территории двух и более субъектов Российской Федерации.

вая их транспортную доступность. Как правило, экономический рост региона сопровождается, с одной стороны, существенным ростом транспортной активности населения и с другой — растущим спросом экономики на перевозки грузов и пассажиров. От того, насколько хорошо транспортная система справляется со своей задачей, напрямую зависит качество работы как социальных, так и промышленных объектов. Состояние транспортной системы оказывает сильнейшее влияние не только на экономику региона, но и на качество и стиль жизни населения. Таким образом, пригородный общественный транспорт является существенным фактором, влияющим на эффективность экономического развития региона.

При решении микро- и макроэкономических задач часто встает вопрос об экономической эффективности затрат на развитие транспортной сети и системы организации общественного пассажирского транспорта. Бюджетные расходы на транспортную систему являются предметом постоянных дискуссий, однако сложность проблемы во всем ее многообразии и глубине не всегда должным образом понимается дискурсантами. Так, для потребителя (пассажира) и перевозчика важны только собственные издержки, а социальные, экономические и экологические остаются вне зоны их внимания. Вместе с тем пассажирские перевозки с учетом их социально-экономических функций всегда связаны с выгодами и издержками, которые получают или несут не только лица, совершающие поездки, но и общество в целом.

Анализ путей сообщения Пермского края и предложения отрасли пригородных перевозок

Пермский край занимает важное транзитное положение в транспортной сети России. По его территории проходит основная автомобильная федеральная трасса, соединяющая Центрально-Восточную Европу с Поволжьем, Прикамьем и Уралом. Край имеет автодорожные выходы на Ижевск, Сургут, Новосибирск, Санкт-Петербург, Уфу, Сыктывкар. Крупнейшим объектом транспортной инфраструктуры региона, созданным за последние несколько лет, является автомобильный мостовой переход через Каму (Красавинский мост). Сеть автомобильных дорог соединяет Пермь со всеми центрами административных территорий края и подавляющим большинством населенных пунктов региона. Территорию края пересекают две железнодорожные магистрали: Транссибирская (Москва — Тюмень — Владивосток) и Москва — Челябинск — Петропавловск — Омск, а также дороги, дающие дополнительный выход в Свердловскую область.

Общая протяженность автомобильных дорог Пермского края, по данным статистического ежегодника Пермьстата, составляет 23,083 тыс. км. В том числе дороги общего пользования составляют 62,7% (14 468 км), дороги общего пользования с твердым покрытием 52,8% (12 196 км), из них дороги федерального значения составляют всего лишь 3,5% (425 км). Протяженность железнодорожных путей общего пользования составляет 1574 км. Пассажиронапряженность перевозок пассажиров железнодорожных путей сообщения составляет 1190 пассажиро-километров на один километр длины путей (Статистический ежегодник Пермского края, 2012; 2013).

Автобусная маршрутная сеть по состоянию на 2013 г. включает 549 маршрутов, обслуживаемых в основном частными перевозчиками. Суммарная протяженность маршрутной сети составляет 7817,8 км. Маршрутная сеть охватывает все муниципальные районы, в том числе связывает центр края с отдельными населенными пунктами отдаленных северных территорий. Для обслуживания автобусной сети эксплуатируется 7 автовокзалов, 41 автостанция и 16 кассовых пунктов (Статистический ежегодник Пермского края, 2013).

При этом протяженность дорог с твердым покрытием увеличивается невысокими темпами, по этому показателю общий прирост за последние 20 лет составил около 39,3% к уровню 1990 г. При этом индекс густоты автомобильных дорог Пермского края невелик и составляет 76 (км дорог на 1000 км² территории). Среди регионов Приволжского федерального округа Пермский край наряду с Кировской областью характеризуется минимальным по округу показателем густоты автомобильных дорог.

Густота железнодорожной сети Пермского края составляет 17 км на 1000 км² территории, в том числе железных дорог общего пользования 10 км, что несколько выше среднего показателя по стране, составляющего 5,7 км на 1000 км² территории и намного ниже густоты железных дорог не только развитых стран, но и большинства стран бывших союзных республик СССР (Украина — 27,6 км; Белоруссия — 27,7 км; Латвия — 36,0 км. Высоким показателем густоты железных дорог считается показатель, находящийся в диапазоне 50—100 км на 1000 км² территории).

Для развития пригородных пассажирских перевозок транзитное положение края создает серьезную проблему — перегруженность транзитными потоками, что в случае с пригородным железнодорожным транспортом негативно сказывается на возможностях оптимизации сеток расписаний, создает заторы на переездах, повышая временные затраты автобусных перевозок. Тем не менее именно пригородные электрички являются конкурентами автобусным перевозчикам, хотя на многих маршрутах дополняют их. Кроме того, автобусные перевозчики конкурируют между собой. Водный транспорт практически не используется для пассажироперевозок, а воздушный, существовавший до начала 1990-х гг., прекратил свое существование.

Что касается пригородных пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте, то его организацией занимаются две железнодорожные компании: ОАО «Содружество» и ОАО «Пермская пригородная компания». Пермская пригородная компания осуществляет свою деятельность на территории Пермского края и Удмуртской Республики. При этом порядка 97% от всей перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении приходится на Пермский край, около 3% — на Удмуртскую Республику. На территории Пермского края предприятие обслуживает 4 полигона: Городской электропоезд г. Пермь, Горнозаводское направление, Главное направление — Запад, Главное направление — Восток. ОАО «Содружество» на территории Пермского края обслуживает 2 маршрута: Ижевск — Сайгатка (от ст. Ужуиха до ст. Сайгатка, 20 км), Янаул — Красноуфимск (от ст. Рабак до ст. Ненастье, 142 км), что составляет 2% перевозочной деятельности предприятия.

Анализ данных по пассажиропотоку на пригородном железнодорожном транспорте за период с 1990 г. показывает существенное снижение пассажиропотока. Ситуация стала меняться в последние два-три года с организацией на территории края пригородной компании, осуществляющей пригородные железнодорожные перевозки пассажиров. За этот период отмечается стабилизация пассажиропотока и есть небольшая тенденция к его росту, в том числе за счет улучшения качества обслуживания пассажиров.

В 2011 г. автобусный парк в Пермском крае составлял 13 576 единиц. Около 1299 автобусов, находящихся в собственности юридических и физических лиц, задействовано на маршрутных перевозках пассажиров. Остальной парк используется преимущественно для собственных нужд организаций различных отраслей экономики.

В последние годы в структуре перевозчиков резко возросло число мелких хозяйствующих субъектов, существенно увеличилось количество автобусов в соб-

ственности физических лиц. Пополнение парка принадлежащих им автобусов в основном происходит за счет ввоза в страну бывших в эксплуатации автобусов. При этом большая их часть — это автобусы устаревших моделей, техническое состояние и конструкция которых зачастую не отвечают современным требованиям по таким параметрам, как наличие и исправность системы кондиционирования, комфортности, доступность для людей с ограниченными возможностями и т. д. и т. п., а сроки эксплуатации превышают 10 лет.

В Пермском крае, по данным Министерства транспорта и связи, контролем над состоянием транспортных средств, осуществляющих пассажирские перевозки на территории края, занимается УГАДН по Пермскому краю. Однако информация, предоставленная УГАДН по Пермскому краю, свидетельствует о том, что управление не располагает сведениями о состоянии транспортных средств¹, осуществляющих пассажирские перевозки на территории Пермского края, поскольку не является заказчиком на выполнение транспортной работы.

Таким образом, контроль над состоянием подвижного состава, осуществляющего автобусные перевозки на территории края, сводится к осмотру его технического состояния в органах ГИБДД.

Характеристики спроса на пассажирские перевозки

Показатель среднегодового пассажирооборота по всем видам общественного транспорта Пермского края в 2011 г. составил 6618 млн пассажиро-км. (Пермь-стат, 2013), что составляет около 50% пассажирооборота 1990 года — 12 028 млн пассажиро-км (рис. 1).

Снижение пассажиропотока на автобусных маршрутах составило 20% к уровню 1990 г., пассажироперевозки железнодорожным транспортом сократились не менее чем на 20%. Количество маршрутов водного транспорта сократилось до 13, включая 5 межмуниципальных и 8 районных маршрутов. Авиаперевозки внутри Пермского края не осуществляются с 2010 г. (Статистический ежегодник Пермского края, 2013). Частично их вытеснил частный автомобильный транспорт, но, как мы увидим далее, около 18% людей, перемещающихся на собственных автомобилях, готовы были бы пересесть на общественный транспорт при выполнении некоторых условий.

По результатам проведенных в 2013 г. Институтом проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики социологических опросов, услугами пригородного общественного транспорта пользуется 54,5% населения. В опро-

¹ На Ваш запрос от 26 июля 2013 г. сообщаю, что в силу ст. 9 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензия на деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) оформляется (переоформляется) на неограниченный срок действия. «Положением о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)», утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2012 г. № 280, выписки из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионные карточки), на транспортные средства не предусмотрены и не оформляются. С 17 апреля 2012 г. обязанность лицензиата сообщать об изменении используемого подвижного состава отсутствует. Конкретный перечень автотранспортных средств, используемых на лицензируемых перевозках пассажиров, проверяется в ходе плановых (один раз в три года) и внеплановых мероприятий по контролю. Таким образом, сведения об автотранспортных средствах, осуществляющих пассажирские перевозки на территории Пермского края на автобусных маршрутах, предоставить невозможно.

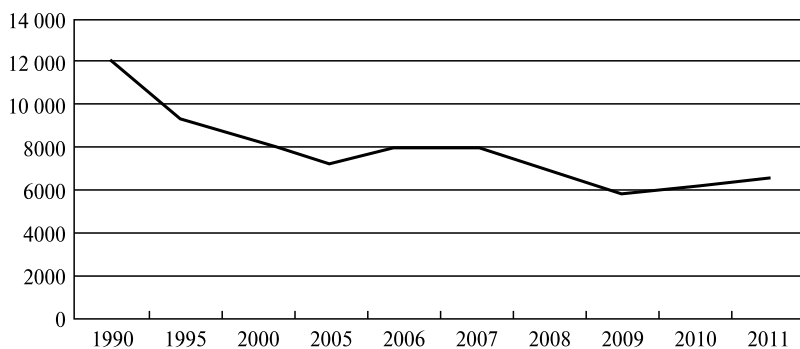


Рис. 1. Пассажирооборот транспорта общего пользования, млн пассажиро-км

се приняли участие 1500 респондентов в возрасте 22—65 лет, постоянно проживающих на территории Пермского края. Уровень образования пассажиров, пользующихся услугами общественного транспорта, достаточно высок: 54,5% имеют высшее или незаконченное высшее образование, 34,1% — среднее специальное. Основной род занятий пассажира, пользующегося пригородным общественным транспортом, — это специалист или наемный работник (47,8%). Неработающие жители Пермского края, пользующиеся услугами пригородного транспорта, составляют 12,8%, в том числе 7,6% — пенсионеры, 2,5% — родители, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком, и 2,7% — безработные.

Суммарный процент жителей Пермского края, не пользовавшихся услугами пригородного общественного транспорта за последние 3 года, составляет 45,5%.

Наибольшее предпочтение пассажиры отдают автобусным перевозкам — 48%; 12% пассажиров пользуется пригородным железнодорожным транспортом и 4,3% маршрутными такси (маршрутками).

Основная причина отказа жителей Пермского края от услуг пригородного общественного транспорта, согласно опросу это 30,7%, — наличие/возможность использования личного автомобильного транспорта, и 12,5% жителей не ощущают потребности в передвижении. Однако только 19,2% жителей Пермского края никогда и ни при каких условиях не станет пользоваться услугами общественного транспорта. Так же категорично к услугам общественного транспорта относятся еще 0,2% жителей, считающих, что на личном автомобиле всегда быстрее, и еще 0,1%, считающие, что это всегда удобнее. Вместе с тем 18% жителей готовы начать пользоваться услугами общественного транспорта, *если улучшатся условия транспортного обслуживания*. Наиболее весомыми аргументами, которые могут склонить жителей Пермского края к использованию услуг общественного транспорта, являются:

- повышение комфортности подвижного состава;
- удобство и стыковка расписаний различных видов общественного транспорта;
- возможность быстрого приобретения проездного билета (5,2%);
- а также сокращение времени поездки (3,6%).

Проведенный в ходе исследования опрос жителей Пермского края выявил существенную для прогнозирования транспортной подвижности¹ населения вариацию по различным социальным группам и целям поездки. В частности, выяснено, что подвижность слабо зависит от пола пассажира, среди пассажиров общественного транспорта 55% женщин и 45% мужчин. Наиболее активно услугами пригородного общественного транспорта пользуются жители экономи-

¹ *Транспортная подвижность* — число передвижений, совершаемых на транспорте на одного жителя города в год (без пешеходных).

чески активной возрастной группы 22—65 лет — 80%, в том числе наивысшая транспортная активность отмечена у жителей в возрасте 22—35 лет — 41,3%, 22,1% возраста 36—49 лет и 16,6% возраста 50—65 лет.

По мере повышения уровня образования наблюдается тенденция роста подвижности как в будний день, так и в субботу. Но в субботу эта тенденция выражена намного заметнее, несмотря на то что 44,3% респондентов отмечают в качестве цели поездки досуг.

При анализе данных опроса населения выявлено, что большинство жителей Пермского края, а именно 79%, осуществляют поездки только по одному пригородному маршруту.

Регулярные поездки совершают только 20,6% жителей Пермского края (на работу, на учебу, рис. 2), остальные поездки совершаются нерегулярно и в основном это поездки досугового характера.

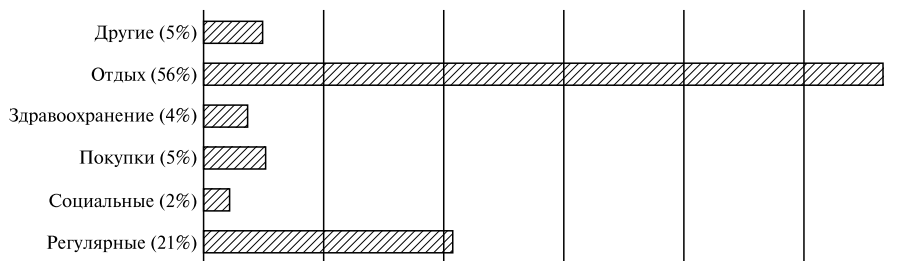


Рис. 2. Целевая подвижность населения Пермского края (по данным социологического опроса)

Что касается уровня дохода, то пользователи услуг пригородных автобусных перевозок преимущественно имеют доход на одного члена семьи в размере 10 001—15 000 руб., таких пользователей 13,5%, доход от 5001—10 000 руб. имеют 12,3% пользователей. Более высокий уровень дохода на одного члена семьи наблюдается у пользователей маршрутных такси, 27,6% оценили его в размере от 15 001—20 000 руб. (рис. 3 и 4).

В структуре пассажиропотока регулярно услугами пригородного железнодорожного транспорта пользуются 7% пассажиров. Среди них преобладают женщины — 66%. Большинство пассажиров пригородных электричек (40,8%) — это люди в возрасте 22—35 лет.

По роду деятельности пользователями услуг пригородного железнодорожного транспорта преимущественно являются специалисты и наемные работники — 51%, а также пенсионеры — 10,2%.

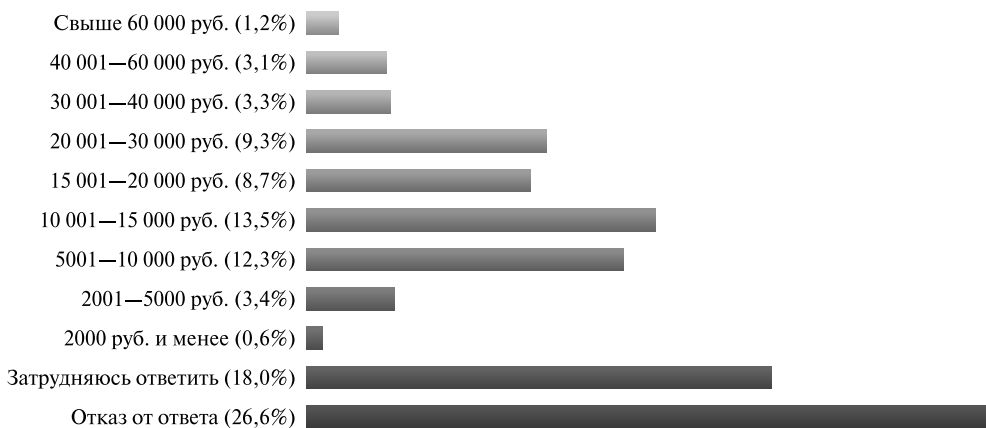


Рис. 3. Уровень дохода пользователей автобусов

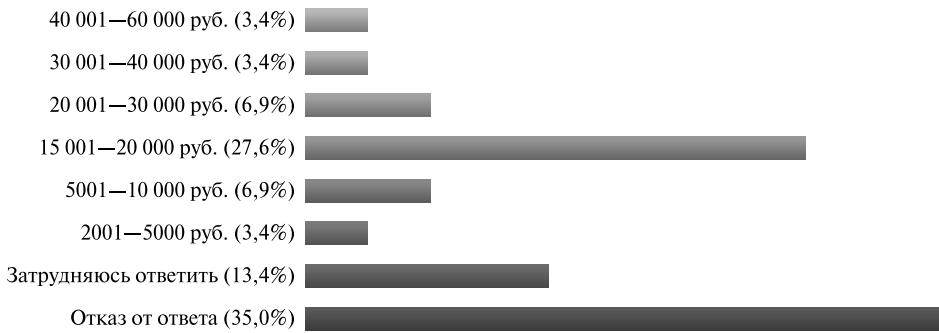


Рис. 4. Уровень дохода пользователей маршруток

Большинство пассажиров пригородных железнодорожных перевозок — это люди с высшим и неполным высшим профессиональным образованием — 51%. Пользователи со средним специальным образованием составляют 38,8%. Пользователи услуг пригородных железнодорожных перевозок преимущественно имеют доход на одного члена семьи в размере 10 001—15 000 руб., таких пользователей 22,4%, доход от 5001—10 000 руб. имеют 12,2% пользователей (рис. 5).

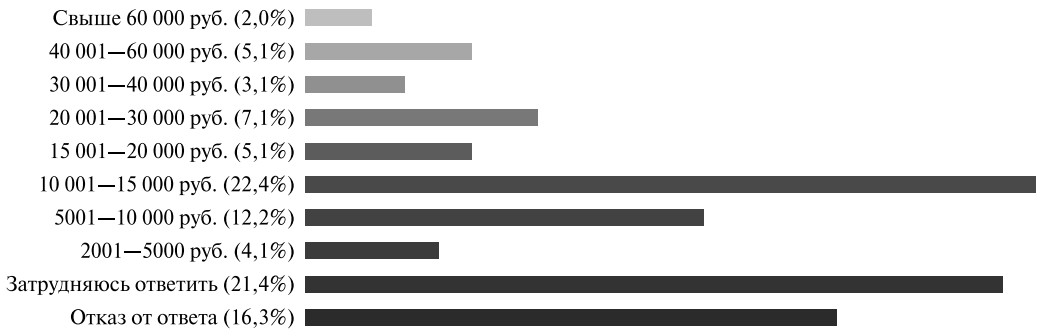


Рис. 5. Уровень дохода пользователей железнодорожного транспорта

Качество перевозок: безопасность

По результатам обследования состояния пригородных пассажирских перевозок общественным транспортом и данным, полученным из отчетов УГИБДД ГУ МВД России по Пермскому краю, следует, что основными факторами, обусловившими высокий уровень аварийности на пассажирском автомобильном транспорте, являются:

- увеличение на рынке услуг по перевозке пассажиров числа субъектов малого предпринимательства, не имеющих надлежащих условий для обеспечения требований безопасной эксплуатации автобусов;
- ограниченное внедрение современных средств управления пассажирскими перевозками;
- недостаточная квалификация и низкая транспортная дисциплина водителей автобусов;
- несовершенство конструкции и неудовлетворительное техническое состояние автобусов (высокая изношенность подвижного состава);
- нарушения норм вместимости автобусов, использование подвижного состава, не соответствующего виду осуществляемых перевозок;
- малоэффективная система профилактической работы и контроля над соблюдением требований в области безопасности дорожного движения;
- отсталость нормативной правовой базы в сфере организации маршрутных автобусных перевозок в условиях рыночной экономики.

Наш опрос показал, что предпочтения пассажиров, пользующихся пригородным общественным транспортом, обусловлены несколькими основными параметрами: время в пути от дома до остановочного пункта, время ожидания транспортного средства и время в пути между пунктом отправления и пунктом назначения. Отметим, что комфорт, безопасность и тем более экологичность транспорта не были названы практически никем. При этом при оценке качества услуги на крайне некомфортные условия проезда в маршрутках (по сравнению с автобусами, а тем более — с электричками) указало большинство опрошенных (табл.).

Таблица

**Оценка удовлетворенности потребителя (пассажира)
услугами пригородного общественного транспорта, Пермский край, 2013**

Ответы пассажиров	Процент пользователей		
	железная дорога	автобусы	маршрутка
1. Дорого	1,5	5,4	25,9
2. Медленно	4,6	4,4	10,3
3. Плохие условия поездки: холодно, жарко, грязно, некомфортно	—	14,2	31
4. Аварии; плохие, небезопасные дороги	—	5,8	10,3
5. Хулиганы, вору, попрошайки	—	0,2	—
6. Долго и неудобно добираться от дома до остановки	—	2,6	25,9
7. Долго ждать рейса	9,2	7,7	—
8. Загруженность, много народа, транспорт битком набит	6,1	5,4	20,7
9. Неудобно расположены конечные остановки, далеко от того места, куда я еду, или от места пересадки	—	1,2	5,2
10. Неудобно покупать билеты: мало касс, очереди	—	1,2	5,2
11. Неудобное расписание, перебои в расписании	10,7	6,1	41,4
12. Невежливый персонал: водители, контролеры, кассиры	—	4,4	25,9
13. Транспорт не приспособлен для инвалидов, людей с ограниченными возможностями	1,5	2,1	15,5
14. Тяжело ездить с детской коляской	—	1,2	15,5
15. Другое (напишите что именно)	—	—	—

Кроме вышеперечисленного необходимо отметить, что сложившаяся в Пермском крае система пригородных пассажирских перевозок слабо отвечает требованиям социальной направленности и имеет элементы транспортной дискриминации населения. Транспортная работа автобусных перевозчиков не контролируется по качеству оказываемых услуг и маршрутизации территории. В результате в крае существенная часть населенных пунктов лишилась доступа к транспортной сети пригородных пассажирских перевозок.

В чем основная проблема регулирования предложения спросом?

Итак, наше исследование показало, что, как это отмечено в книге В. Р. Вучика, и в Великобритании пятьдесят лет назад, и в Пермском крае дерегулирование привело к следующему:

- во многих районах появились микроавтобусы, благодаря которым повысилась частота движения на автобусных маршрутах;
- конкуренция развернулась в основном за выгодные маршруты, тогда как многие прежние маршруты были закрыты;
- при этом общий объем перевозок существенно сократился;

- суммарный пробег автобусов увеличился. При этом в условиях падения объема перевозок произошло резкое снижение коэффициента использования вместимости подвижного состава;
- внедрение технических и организационных инноваций замедлилось или прекратилось вовсе.

Почему так происходит? Основная причина в том, что теоретический прогноз относительно того, что частные перевозчики, конкурируя, начнут снижать издержки, верен, но не учитывает тот факт, что снижение издержек возможно в этой отрасли даже не столько за счет заработной платы, сколько за счет качества предоставляемой услуги, которое государственным органам сложно отследить или его мониторинг слишком дорог и сопряжен с высокой вероятностью развития коррупции в этой сфере. Рынок услуг общественного транспорта требует государственного вмешательства по той причине, что в отсутствие установленных требований конкурентные преимущества получают перевозчики, мало заботящиеся о комфортности и безопасности пассажиров, тем более о транспортной доступности для жителей удаленных и малонаселенных территорий. Будут ли сами жители требовать комфорта передвижения? Часто утверждается, что да: именно в борьбе за потребителя производители будут постепенно повышать качество услуги, конкурируя между собой.

На эту тему есть совершенно замечательные примеры, описанные в книге Ф. Доббина «Формирование промышленной политики» (Доббин, 2013). Железные дороги с США и Великобритании с самого начала были частные. Государство стремилось не вмешиваться даже на уровне стандартизации ширины колеи и единства семафорных сигналов. В США даже внедрение тормозных систем считалось собственным делом фирм. В результате уже в конце 1860-х гг. в США применялось 12 вариантов ширины колеи (с. 108), а только в одном штате Висконсин при путешествии вдоль штата пассажир сменял 38 часовых поясов (установленных разными железнодорожными компаниями для согласования собственных расписаний, но не для согласования собственных расписаний с расписаниями других компаний), что было, конечно же, крайне неудобно. Считалось, что проблемы комфорта и безопасности на железнодорожном транспорте решаются в процессе конкуренции между перевозчиками. Пострадавшие пассажиры и их родственники будут обращаться в суд, и компании будут нести большие издержки по возмещению вреда. Боясь таких издержек, компании начнут внедрять полезные инновации. В Великобритании только в 1889 г., после катастрофы на Большой северной железной дороге, в которой погибли 78 человек и 260 получили серьезные травмы, парламент принял закон об обязательной установке на составах непрерывных тормозов и блокировочных систем, до этой трагедии государство считало своей обязанностью лишь информирование населения через СМИ о том, сколько и где несчастных случаев произошло.

Таким образом, в США проблемы безопасности были полностью отданы во власть рынка, и потребовалось много лет и сотни жертв, чтобы компании взяли на себя расходы по усилению безопасности, а в Великобритании, снова из-за большого количества жертв, государству пришлось так и не дожидаться этого и законодательно обязать фирмы заботиться о безопасности. На наш взгляд, нет никакой необходимости дожидаться человеческих жертв для того, чтобы заставить компании работать лучше.

Кроме того, в США и Великобритании пострадавшие обращались с исками в суд, и эти иски удовлетворялись. Нет необходимости подробно описывать здесь пассивность и юридическую безграмотность российского населения, а также объективность российских судов. Люди не пользуются таким способом влиять на качество услуги, и поэтому перевозчики не чувствуют угрозы больших выплат пострадавшим.

Почему иногда качество легко регулировать

Следующий пример мы намеренно взяли совсем из другой области хозяйственной деятельности, которая, на первый взгляд, не имеет точек соприкосновения с транспортом. Это электроэнергетика. Казалось бы, электрические компании относятся к классу так называемых естественных монополий — компаний, работающих на рынках, на которых конкуренция затруднена по причине необходимости внесения гигантских начальных вложений для постройки всей энергетической инфраструктуры. Предприятия с сетевой инфраструктурой вообще традиционно рассматривались как такие, чья функция издержек характеризуется существенной экономией от масштаба. Считалось, что эффективный объем производства в таком случае может быть получен только при ограничении количества операторов на рынке одним. В связи с важностью продуктов и услуг монополия в этих отраслях, как правило, принадлежит государству. Передача такой монополии в частные руки могла бы означать неминуемое снижение благосостояния потребителей, поскольку частная монополия, в отличие от государства, не связана необходимостью оглядываться на свои социальные функции.

Тем не менее известны примеры вертикальной приватизации таких компаний сначала в Великобритании, а затем и в некоторых других странах мира. Реформы в электроэнергетическом секторе подразумевали вертикальное разделение отрасли на предприятия, занимающиеся производством, передачей, распределением и поставкой электроэнергии, а также зачастую внедрение независимых регулирующих органов (Newbery, 1999; Parker, 2002).

Тем не менее, в отличие от, казалось бы, потенциально готового к переходу к совершенной конкуренции рынка пассажирских перевозок в Перми, отрасль с естественной монополией оказалась более восприимчива к конкурентной среде. Начали внедряться новые технологии, разрабатываться специализированные вычислительные системы, используемые для мониторинга качества электроэнергии, и важность экономии от масштаба уменьшилась. В результате приватизация электроэнергетических компаний распространилась по всем развитым странам и многим развивающимся (Izaguirre, 2000).

Коренным отличием этого примера от предыдущего является простота мониторинга качества электроэнергии и четкость критериев качества. Конечный поставщик не может снижать издержки за счет снижения качества продукции, а делает это за счет переговоров о снижении закупочной цены промежуточного товара, покупаемого у ниже расположенной в вертикали фирмы. Та, в свою очередь, сталкиваясь со снижением выручки, ищет либо пути внедрения инноваций, которые позволяют ей снизить издержки, либо торгуется со своими поставщиками. Более того, как мы уже сказали, несмотря на несомненную социальную важность производства электроэнергии зачастую проверку качества продукции выполняет даже не государственный орган, а сторонняя независимая организация. И снова дело в четкости заранее определенных требований по качеству и однозначности показаний счетчиков, которые могут отследить выполнение этих требований.

Почему иногда регулирование качества чрезмерно

Социальная важность некоторых услуг и невозможность (сложность) мониторинга обычно не осознается непосредственными участниками рынка, как в случае с пермскими перевозчиками. Это, как мы видели, ведет к разного рода неэффективностям, связанным со снижением качества услуги или продукции. Таким образом, вмешательство государства здесь было бы необходимо. Однако

вмешательство может быть разного рода, и некоторые его виды еще более снижают общественную эффективность.

Пример такого вмешательства — детские сады (ДОУ — детские дошкольные учреждения) в России. Детские сады, несомненно, несут огромную социальную функцию, позволяя родителям маленьких детей выходить на работу. Кроме того, семьи с маленькими детьми могут не скатываться в бедность и не терять со временем квалификацию, а высвобождение дополнительных рабочих рук способствует росту национального продукта, стимулирует экономику и т. д. Дефицит детских садов ведет к росту коррупции в органах, отвечающих за распределение свободных мест, и к слишком большой загруженности групп. В условиях совершенной конкуренции это вело бы также к появлению и развитию сети частных детских садов и даже к постепенному снижению равновесной цены на рынке, особенно в условиях бесплатности государственных ДОУ. Тем не менее этого почему-то не происходит. Разберемся почему.

В исследовании, проведенном М. Левиным и Н. Шиловой (Левин, Шилова, 2011), были опрошены матери дошкольников из 105 населенных пунктов (как больших городов, так и поселков) из 43 субъектов РФ. Средний возраст женщин в выборке составил 30 лет, минимальный — 18, максимальный — 45 лет. Среди них 84% состояли в браке, 40% работали, 30% находились в декретном отпуске. Средний доход всего домохозяйства составлял 23 300 руб. (это был декабрь 2010 г.), при этом среднее число членов домохозяйства составляло 4 человека. Анализ полученных данных показал, что в отличие от доходов на члена семьи, образования матери и других факторов, которые также оказывают влияние на желание женщины работать, отсутствие возможности внешнего ухода за ребенком оказалось наиболее серьезным фактором, сдерживающим выход женщин на рынок труда: в мегаполисах вероятность того, что женщина с одним ребенком будет работать, при наличии внешнего ухода, составляла 97,5% (в отсутствии внешнего ухода — 81,5%), а в сельской местности — 90,5% (в отсутствии внешнего ухода — 60%). Вторым по значимости был фактор дохода на человека в домохозяйстве. Таким образом, если бы детские сады существовали в достаточном количестве и плата за их посещение была бы ниже, чем дополнительный заработок, который может принести в дом работающая женщина, большинство женщин с маленькими детьми вышли бы на работу.

Почему же столь высокий спрос на ДОУ не вызывает волны открытий частных детских садов? Все дело в контроле качества. Жизнь и здоровье ребенка — несомненно, бесценны, особенно для его родителей. И государство стремится всячески защитить ребенка, находящегося под присмотром чужих людей в детских садах. Для этого выставляются вполне понятные требования к самому помещению, к качеству пищи, игрушек, к пожарной безопасности и т. д., проводятся постоянные проверки детских садов различными инспекциями. В результате, по подсчетам различных консалтинговых агентств, открытие и содержание садика при том ограничении на количество детей в группе, которое существует, вылилось бы в такую ежемесячную сумму оплаты садика для родителей, что зарплата вышедшей на работу мамы не покрыла бы этих издержек. Мы просмотрели около двадцати предложений частных детских садов в Москве и выяснили, что в среднем плата за посещение таких садов составляет 35 000—40 000 руб. в месяц (средняя зарплата в Москве, по данным Правительства Москвы, составляла в 2013 г. 57 000 руб.).

Согласилась бы мама маленького ребенка на снижение качества обслуживания — за счет, например, меньшей площади игровой комнаты или возможности приносить завтраки из дома с собой? Таких опросов, насколько нам известно, не проводилось. Но то, что требования по качеству во многом излишни и не позволяют решить серьезную социальную проблему, очевидно.

Заключение

Итак, подробно остановившись на примере пассажирских перевозок в Перми и затронув еще два ярких примера, мы рассмотрели, как в социально важных отраслях требования по качеству и сложность мониторинга могут стать ключевой проблемой отрасли, либо ведущей ее в сторону от совершенной конкуренции, либо вообще препятствующей возникновению рынка в ней. И, наоборот, простота и точность измерения качества могут позволить даже потенциально неконкурентную отрасль передать в частные руки. Более того, мониторинг качества, отданный в руки многочисленным чиновникам, вообще может не преследовать цели поддержания этого качества на высоком уровне, а лишь вести к рентоориентированному поведению надзорных служб, к коррупции и сговорам. В таких случаях государство должно, на наш взгляд, искать компромисс между возможностями и необходимостью, исходя из социальной значимости той или иной отрасли. Например, в случае с пассажирскими перевозками должный контроль за состоянием подвижного состава означает сохраненные жизни людей, и если нет возможности контролировать вступление в сговор перевозчиков и качество их работы, нужно возвращаться к системе муниципального обслуживания населения. В данном случае государство будет считаться потребителем услуги, но не перевозок как таковых, а общественного благосостояния, роста экономики, социального спокойствия и т. д. Таким путем пошла в свое время Франция при разработке плана железных дорог на своей территории. Признав с самого начала социальную и общеэкономическую ценность этого средства транспорта, государство отдало все права на разработку, строительство и контроль качества железных дорог специально для этого обученному инженерному корпусу. В случае же с детскими садами, конечно, мамы — самые лучшие контролеры качества, поскольку речь идет об их собственных детях, и им вполне можно предоставить самим право решать, нужны ли им в группе занятия по чтению, или детский сад может не увеличивать стоимость посещения за счет найма дополнительного преподавателя. То есть роста эффективности здесь можно достичь, допустив родителей к мониторингу детских садов и снизив базовые требования по содержанию ДОУ. Таким образом, в каждом конкретном случае именно возможности контроля над качеством определяют степень возможного вмешательства государства и автономии частных производителей или поставщиков услуг.

Источники

- Вучик В. Р.* Транспорт в городах, удобных для жизни / пер. с англ. М., 2011.
- Доббин Ф.* Формирование промышленной политики. Соединенные штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли / пер. с англ. М., 2013.
- Левин М. И., Шилова Н. В.* «Детский вопрос»: издержки на маленьких детей в России и Западной Европе // Вестник Воронежского государственного университета. 2011. № 2. С. 14—20.
- Статистический ежегодник Пермского края. Статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат). Пермь, 2012.
- Статистический ежегодник Пермского края. Статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат). Пермь, 2013.
- Izaguirre A. K.* Private Participation in Energy, Note 208 in: Private Participation in Infrastructure Group / World Bank. Washington, D. C., 2000.
- Newbery D. M.* Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities. Cambridge (Mass.), 1999.
- Parker D.* Economic Regulation: A Review of Issues // Annals of Public and Cooperative Economics. 2002. Vol. 73. N 4. P. 493—519.