

<https://doi.org/10.5281/zenodo.3979332>

УДК 338.47

## Упоров И.В.

*Упоров Иван Владимирович*, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России. 350005, Россия, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

# Муниципальный пассажирский транспорт как важнейшая составляющая социально-экономической жизни муниципальных образований

**Аннотация.** В статье на концептуальной основе рассматриваются вопросы, связанные организацией пассажирского транспортного обслуживания в муниципальных образованиях. Показана важность этой сферы для социально-экономической жизни местного сообщества, описано состояние муниципального пассажирского транспорта, рассмотрены имеющиеся сложности, препятствующие эффективной работе транспорта. На основе анализа научных трудов по заявленной теме, нормативно-правовых актов, статистических данных формулируется понятие «транспортной инфраструктуры», обосновываются пути решения типичных проблем, с которыми сталкиваются муниципалитеты.

**Ключевые слова:** муниципальный пассажирский транспорт, маршрут, органы местного самоуправления, инфраструктура, транспортные средства, общество, экономические интересы, эффективность экономических решений.

## Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Juridical Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 350005, Krasnodar, Yaroslavskaya st., 128. E-mail: uporov@list.ru.

# Municipal passenger transport as the most important component of socio-economic life municipalities

**Abstract.** The article on a conceptual basis examines the issues related to the organization of passenger transport services in municipalities. The importance of this area for the socio-economic life of the local community is shown, the state of municipal passenger transport is described, the existing difficulties that hinder the efficient operation of transport are considered. On the basis of the analysis of scientific works on the stated topic, regulatory legal acts, statistical data, the concept of "transport infrastructure" is formulated, ways of solving typical problems faced by municipalities are substantiated.

**Key words:** municipal passenger transport, route, local governments, infrastructure, vehicles, society, economic interests, efficiency of economic decisions.

**К**ак отмечал в своем знаменитом «Капитале», «революция в процессе производства промышленности и земледелия сделала необходимой революцию в общих условиях обще-

ственного процесса производства, то есть в средствах связи и транспорта ... связь и транспорт были постепенно приспособлены к способу производства крупной промышленности посредством системы

речных пароходов, железных дорог, океанских пароходов и телеграфов» [5, с. 395]. В дальнейшем, по мере трансформации индустриального общества в постиндустриальное (со второй половины XX века) транспорт, продолжая оставаться важнейшим механизмом экономической деятельности, все более и более усиливает свою роль как фактор социально-потребительский, и в данном контексте важнейшее значение приобретает организация пассажирских перевозок в административно-территориальных единицах, в нашем случае – в муниципальных образованиях, что является, в свою очередь, неотъемлемым признаком экономического развития. Дома, улицы, школы, места проведения досуга, парки и т.д. – везде жители муниципальных образований являются потребителями различных продуктов развивающейся городской инфраструктуры и, среди которой общественный пассажирский транспорт занимает важнейшее место, следовательно, качественные характеристики транспортной инфраструктуры детерминируют соответствующее социальное самочувствие проживающих в городах людей [1, с. 304].

Если говорить конкретнее применительно к муниципальному транспорту, то после принятия муниципалитетами этого вопроса к своему ведению в начале 1990-х гг., то произошел заметный спад в его развитии, что было связано с уменьшением финансирования, поскольку местные бюджеты не справлялись с финансовыми проблемами, что зачастую приводило к уменьшению численности выпускаемого на маршруты подвижного состава и убыточности его эксплуатации. Следует заметить, что последствия указанного спада не преодолены до сих пор. Между тем сетью муниципального пассажирского транспорта (далее – МПТ) пользуется около 65% всего населения России, которое обеспечивает не менее 80% внутреннего валового продукта страны. В целом же о месте и значении транспорта говорит его значительный удельный вес в основных производственных фондах России, существенная доля транспортных

услуг в ВВП (до 8%), в инвестициях, направляемых на развитие экономики (более 10%), в количестве занятых работников (6-73%), а также в потреблении энергии разных видов, металла и в ряде других показателей, характеризующих экономику страны [9]. Поэтому успешно решать дальше экономические, социальные и иные проблемы, которая ставит современная жизнь, без надежного и доступного транспорта общего пользования крайне затруднительно.

При этом ситуация циклически обостряется, поскольку по мере ухудшения работы МПТ в большинстве городов из-за заторов и ставших так привычных пробок в часы пик все больше жителей предпочитают индивидуальные автомобили, и соответственно и потребность в расширении дорог для каждого пассажира увеличивается в разы. Здесь нельзя не учитывать зарубежный негативный опыт. Так, в Париже в 1960-е гг. власти обещали выполнить невозможное – обеспечить всем возможность бесплатного передвижения по городу на автомобиле, и в результате ситуация дошла до «мокрых брюк» водителей, которые простаивали в заторах по 6–8 часов и более. Городским властям Парижа пришлось принимать кардинальные меры. Россия также подошла к рубежу, когда без срочных мер по исправлению транспортной проблемы экономику городов России ожидает серьезное испытание, в частности, как отмечается в литературе, с большой долей вероятности может нарастать социальная напряженность, которая будет вызываться снижением качества жизни в городах [6].

О сложностях, с которыми сталкивается муниципальная транспортная отрасль в настоящее время, свидетельствует и возросшая нагрузка на устаревший подвижной состав МПТ (автобусы, трамваи, троллейбусы). Так, в постсоветский период число городов в России возросло более чем на шесть процентов, при этом доля населения, которое проживает в них, увеличилось в 3,5 раза. За эти годы численность только автомобильного пассажирского парка была наращена более

чем в два раза. В настоящее время в городах сосредоточено 80% автомобильного пассажирского подвижного состава, и такой масштаб намного превышает возможности имеющейся улично-дорожной сети, которая, к тому же, проектировалась еще в середине прошлого века [3]. Нужно также иметь в виду, что все больше и больше российских жителей переориентируются с общественного на личный транспорт, числе единиц которого, как отмечалось выше, с каждым годом растет и все более усложняет функционирование МПТ.

Поэтому следует согласиться с Н.А. Пахолковым и Д.А. Перваловым в том, что существенным условием необходимого ускорения социально-экономического развития нашей страны является развитие современной транспортной инфраструктуры конкретных территорий муниципальных образований. От решения столь важной проблемы зависит не только укрепление единства государства, успешное развитие различных отраслей экономики, но и в целом, как следствие, рост благосостояния населения. И это не случайно – дело в том, что основная специфика пассажирских автотранспортных перевозок заключается, бесспорно, в их социальной значимости, и «от того, насколько будут обеспечены объемы, качество и доступность транспортных услуг населению, в значительной степени зависит социальная стабильность в муниципальных образованиях, субъектах Российской Федерации и во всей стране» [8, с. 71].

В данном контексте следует остановиться на понятии транспортной инфраструктуры как организационной и материальной основы функционирования МПТ. Имеется распространенное мнение, согласно которому под транспортной инфраструктурой полагают только сеть путей сообщения. Разумеется, пути сообщения представляют важнейшую составляющую транспортной инфраструктуры, однако сводить ее лишь к этому вряд ли правильно, поскольку неотъемлемой частью транспортной инфраструктуры являются техническая часть, а также управленческая часть.

В этом смысле, согласно точке зрения Э.Р. Салимовой, понятие «инфраструктура» означает многообразие общих условий, которые создают предпосылки для эффективного развития материального производства, равно как и социальной сферы. При этом инфраструктура функционально всегда связана с территориальной структурой, то есть с деятельностью служб, предприятий и учреждений, необходимых для обеспечения как материального производства территории (субъекта Российской Федерации, муниципального образования) и нормальной жизнедеятельности проживающего на этой территории населения. Соответственно территориальной системе каждого общественного производства (в нашем случае это транспорт), в зависимости от уровня развития экономики, характерна своя инфраструктура. Например, в зонах сосредоточения тяжелой промышленности имеется большая потребность в грузовых перевозках, а для рекреационной зоны характера повышенная потребность в пассажирских перевозках [10, с. 86]. Как видно, здесь автор за основу берет фактическое положение в развитии определенной отрасли промышленности.

Исследователи транспортных проблем выделяют также понятие инфраструктуры пассажирских перевозок, что несколько шире, чем понятие транспортной инфраструктуры. При этом несмотря на достаточно активное использование данного термина, пока отсутствует нормативное его определение. Вместе с тем законодатель определяет смежное понятие – объекты транспортной инфраструктуры. Это было сделано с принятием федерального Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта [12], где в п. 10 ч. 1 ст. 2 указывается, что объекты транспортной инфраструктуры – это сооружения, производственно-технологические комплексы, которые предназначены для обслуживания пассажиров, грузоотправителей, фрахтователей, грузополучателей, перевозчиков и фрахтовщиков, а также для обеспечения работы транспортных средств.

Как видно, транспортные средства не включаются в состав транспортной инфраструктуры. Такой подход законодателя находит подтверждение и в других нормативно-правовых актах, в частности, в УК РФ само название введенной в 2010 г. ст. 263.1 («Неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах») весьма показательно. Мы полагаем целесообразным уточнить эту позицию.

Как представляется под муниципальной транспортной инфраструктурой следует понимать совокупность следующих составляющих, находящихся в ведении органов местного самоуправления: 1) транспортные средства (прежде всего - трамваи, автобусы, троллейбусы, в некоторых муниципальных образованиях востребован водный транспорт); 2) дорожно-магистральная сеть (дороги, мосты, эстакады, рельсовые пути и т.д.); 3) объекты материально-технического обеспечения (депо, гаражи, ремонтные цеха, системы связи и навигации и т.д.).

Что касается принадлежности элементов транспортного комплекса к тому или иному виду собственности, то здесь не может быть общего знаменателя, поскольку в каждом муниципальном образовании исторически и фактически ситуация складывается сугубо индивидуально [2, с. 95]. При этом преобладает, бесспорно, муниципальная собственность. Но в любом случае организующую роль и законодательно и фактически по организации МПТ выполняют органы местного самоуправления, поскольку транспортное обслуживание населения является одним из вопросов местного значения – согласно в ст. 14-16 ФЗ-131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11] (далее – ФЗ-131), для реализации которых муниципальная власть наделяется законодателем соответствующими полномочиями. Организация соответствующих мер со стороны органов местного самоуправления осуществляется прежде всего посредством

выбора на конкурсной основе перевозчиков, способных осуществить наиболее качественное и, что не менее важно, безопасное оказание услуг по перевозке жителей муниципальных образований на регулярных маршрутах. При этом следует отметить, что организация перевозок как составные части включает выбор вида и количества подвижного состава на регулярных маршрутах, разработку соответствующих маршрутных схем, а также координацию работы автомобильного и электрического транспорта, то есть, то, что и является маршрутной сетью.

Если затронуть далее вопрос о создании маршрутной сети, то он является прерогативой органов местного самоуправления, поскольку данная деятельность содержательно представляет собой, собственно, реализацию органами местного самоуправления вопроса местного значения, связанного с обеспечением транспортного обслуживания населения муниципального образования.

В практике здесь наблюдается немало проблем, из наиболее актуальных отметим связанную с конкурсным распределением среди перевозчиков маршрутов МПТ, в частности, некоторыми авторами обосновываются позиции, согласно которым подвергаются сомнениям правомерность и целесообразность самой конкурсной процедуры распределения городских маршрутов [7, с. 54]. Здесь действительно не все однозначно. Наша позиция заключается в том, что маршруты МПТ не могут функционировать отдельно от транспортных инженерных и иных коммуникаций, являющихся, как правило, муниципальной собственностью, что дает основание органам местного самоуправления распоряжаться маршрутами МПТ. Кроме того, сама потребность в объемах и видах МПТ определяют муниципалитеты, и вполне логично, что разработка маршрутов и их распределением должны заниматься органы местного самоуправления.

Другое дело, что, поскольку МПТ – это разновидность хозяйственной деятельности, приносящая экономическую

прибыль, то она должна осуществляться на основе общих требований в сфере предпринимательства, и здесь, конечно, муниципалитеты обязаны проводить конкурсы среди перевозчиков с целью достижения наиболее полного удовлетворения жителей муниципальных образований в транспортных услугах. Вместе с тем нужно иметь в виду, что указанный тезис относится в основном к городам, где широко востребованы транспортные услуги и жителей – потребителей данных услуг имеется в достаточном количестве, что делает транспортный бизнес прибыльным, и в этом смысле муниципалитеты значительно облегчают себе задачу.

Но не будем забывать, что в России из 22 тысяч муниципальных образований городов только 1117, а муниципальных районов – 1731 (по состоянию на 1 января 2020 г. по данным Росстата) – в них, как правило, есть возможность передать МПТ в обслуживание транспортному бизнесу. Однако во многих муниципальных образованиях ввиду разных причин (небольшой пассажиропоток, плохое состояние дорог и т.д.) эта деятельность убыточна, и тогда приходится создавать муниципальные унитарные предприятия (МУП) с заведомыми убытками. Но, как мы отмечали, бюджетная обеспеченность большинства муниципальных образований очень низкая, не позволяющая эффективно решать организацию МПТ. В этой связи, учитывая важность транспорта в социально-экономической жизни любого территориально-публичного образования, целесообразно, на наш взгляд, в ситуации, когда муниципалитет не в состоянии решать данный вопрос, передать его (на определенный срок) в ведение субъектов Федерации, и здесь мы солидарны с Т.А. Лукасевич о том, что в этой сфере нужно использовать не только экономические, но и политические механизмы [4, с. 31], что, разумеется, не исключает инициативы муниципальных образований в поиске и реализации различных способов и методов решения транспортной проблемы.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что пассажирский транспорт общего пользования занимает важнейшее место в муниципальной инфраструктуре, поскольку направлен на удовлетворение как экономических, так и социально-потребительских интересов большинства населения муниципальных образований. Организацией транспортного обслуживания на территории муниципального образования занимаются органы местного самоуправления, что является их обязанностью, вытекающей из содержания вопросов местного значения, определенных в ст. 14-16 ФЗ-131. Реализация данной обязанности осуществляется с большими сложностями, учитывая дефицитные бюджеты абсолютного большинства муниципальных образований. Вместе с тем с переходом России на рыночные отношения в начале 1990-х гг. в муниципальных образованиях стали активно использоваться возможности перевозчиков не только традиционно муниципальной, но и частных форм собственности (хозяйственных обществ и индивидуальных предпринимателей), что позволило улучшить положение с МПТ. Однако рыночные механизмы не всегда приводят к положительному эффекту, поскольку частные перевозчики не владеют достаточной транспортной инфраструктурой, включая ремонтные базы, медицинский контроль и т.д. С другой стороны, МУП, реализующие функцию транспортного обслуживания населения, не имеют экономической самодостаточности, поэтому в муниципальных образованиях в настоящее время идет активный и очень сложный поиск оптимального сочетания муниципальной и иных форм собственности при организации регулярных пассажирских перевозок. При этом основные показатели результативности работы по организации общественного транспорта в муниципальных образованиях должны заключаться в качестве предоставляемых транспортных услуг, обеспечении безопасности пассажиров, доступности транспортных услуг большинству населения муниципального образования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамян Г.П. Транспортная инфраструктура города Владикавказ в общественном мнении граждан // Известия государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 117. С. 301-310.
2. Володькин П.П. Оптимизация транспортного обслуживания населения муниципальных образований с учетом социальных факторов: дис. ... д-ра техн. наук. Волгоград, 2011. 455 с.
3. Изъюрова Л. Неустойчивая устойчивость // Транспорт России. 2012. 5 июля. URL: <http://transportrussia.ru/gorodskoy-passazhirskiy-transport/neustoychivaya-ustoychivost.html>
4. Лукасевич Т.А. Планирование развития общественного транспорта в муниципальном образовании (на примере г. Хабаровска): дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2007. 177 с.
5. Маркс К. Сочинения. В 39 т. Т. 23. М.: Гос. изд. полит. лит-ры, 1966. 517 с.
6. Морозов А. Нужна стратегия (в крупных городах России транспортная проблема стала проблемой номер один) // Транспорт России. 2012. 2 февраля. URL: <http://transportrussia.ru/item/1170-nuzhna-strategiya.html>
7. Новик А.А. Проблемные вопросы законодательства, регулирующего пассажирские перевозки автомобильным транспортом // Транспортное право. № 1. 2005. С. 51-63.
8. Пахолков Н.А., Перевалов Д.А. Формирование и развитие транспортной инфраструктуры региона // Проблемы и перспективы развития общественного транспорта. Вологда, 2010. С. 68-76.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 N 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» (ред. от 12.05. 2018 г.) // СПС «Консультант-Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82617/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82617/)
10. Салимова Э.Р. Структура муниципального сектора экономики // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 3. С. 85-88.
11. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/ОРГАНИЗАЦИЯ%20СБОРА%20И%20ВЫВОЗА%20ТБО/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ОРГАНИЗАЦИЯ%20СБОРА%20И%20ВЫВОЗА%20ТБО/)
12. Федеральный закон от 08.11.2007 N 259-ФЗ (ред. 08.03. 2020 г.) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=72388#03615144261455221>

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Abramjan G.P. Transportnaja infrastruktura goroda Vladikavkaz v obshhestvennom mnenii grazhdan // Izvestija gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gercena. 2009. №117. S. 301-310.
2. Volod'kin P.P. Optimizacija transportnogo obsluzhivanija naselenija municipal'nyh obrazovanij s uchetom social'nyh faktorov: dis. ... d-ra tehn. nauk. Volgograd, 2011. 455 s.
3. Iz#jurova L. Neustojchivaja ustojchivost' // Transport Rossii. 2012. 5 ijulja. URL: <http://transportrussia.ru/gorodskoy-passazhirskiy-transport/neustoychivaya-ustoychivost.html>
4. Lukasevich T.A. Planirovanie razvitija obshhestvennogo transporta v municipal'nom obrazovanii (na primere g. Habarovska): dis. ... kand. jekon. nauk. Habarovsk, 2007. 177 s.
5. Marks K. Sochinenija. V 39 t. T. 23. M.: Gos. izd. polit. lit-ry, 1966. 517 s.
6. Morozov A. Nuzhna strategija (v krupnyh gorodah Rossii transportnaja problema stala problemoj nomer odin) // Transport Rossii. 2012. 2 fevralja. URL: <http://transportrussia.ru/item/1170-nuzhna-strategiya.html>
7. Novik A.A. Problemnye voprosy zakonodatel'stva, regulirujushhego passazhirskie perevozki avtomobil'ny'm transportom // Transportnoe pravo. № 1. 2005. S. 51-63.
8. Paholkov N.A., Perevalov D.A. Formirovanie i razvitie transportnoj infrastruktury regiona // Problemy i perspektivy razvitija obshhestvennogo transporta. Vologda, 2010. S. 68-76.
9. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22.11.2008 N 1734-r «O Transportnoj strategii Rossijskoj Federacii» (red. ot 12.05. 2018 g.) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82617/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82617/)

10. Salimova Je.R. Struktura municipal'nogo sektora jekonomiki // Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 3. S. 85-88.
11. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 23.05.2020) «Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/ORGANIZACIJa%20SBORA%20I%20VYVOZA%20TBO/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ORGANIZACIJa%20SBORA%20I%20VYVOZA%20TBO/)
12. Federal'nyj zakon ot 08.11.2007 N 259-FZ (red. 08.03. 2020 g.) «Ustav avtomobil'nogo transporta i gorodskogo nazemnogo jelektricheskogo transporta» // SPS «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=72388#03615144261455221>

Поступила в редакцию 24.07.2020.

Принята к публикации 27.07.2020.

---

*Для цитирования:*

Упоров И.В. Муниципальный пассажирский транспорт как важнейшая составляющая социально-экономической жизни муниципальных образований // Гуманитарный научный вестник. 2020. №7. С. 136-142. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2020/07/UporovSE.pdf>