

Александр Рыжков

Город и перевозчики

история
транспортных
реформ



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва, 2024

УДК 656.13
ББК 39.8
Р93



[https:// elibrary.ru/rjodih](https://elibrary.ru/rjodih)

Рецензенты:

к.э.н., директор Института экономики и регулирования
инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ

И.А. Долматов;

к.т.н., заместитель директора Департамента государственной политики
в области автомобильного и городского пассажирского транспорта
Министерства транспорта Российской Федерации

В.В. Луговенко

Научный редактор

М.Я. Блинкин, ординарный профессор НИУ ВШЭ

Рыжков, А. Ю.

Р93 Город и перевозчики: история транспортных реформ [Текст] /
А. Ю. Рыжков; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.:
Изд. дом Высшей школы экономики, 2024. — 464 с. + 16 с. цв. вкл. —
600 экз. — ISBN 978-5-7598-2932-4 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-
4040-4 (e-book).

Книга раскрывает тему взаимодействия государства и бизнеса в сфере городского пассажирского транспорта. На примере знаковых организационных реформ прошлого, которые то усиливали роль государства, то открывали отрасль для рыночных сил, рассказывается, как сформировались современные представления о регулировании пассажирских перевозок. Подробно рассматриваются различные кейсы: от XVII до XXI века, от Лондона и Стокгольма до Сантьяго и Найроби, от решений барона Османа и Маргарет Тэтчер до инициатив членов московского правительства.

Книга построена на обширной базе литературных источников и профессиональном опыте. Она будет интересна специалистам и студентам в сферах городского транспорта, урбанистики и государственного и муниципального управления.

УДК 656.13
ББК 39.8

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-2932-4

ISBN 978-5-7598-2932-4 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-4040-4 (e-book)

© Рыжков А.Ю., 2024
© Иллюстрация на обложке.
Рубцов С.Е., 2024

Оглавление

Благодарности.....	6
<i>М. Блинкин</i> . Предисловие	8
Введение.....	15
Глава 1. История вопроса	25
Ценность исторического опыта	25
Пример первый. Французские концессии	26
Пример второй. Британский свободный рынок.....	38
Пример третий. Американские маршрутные франшизы	51
Пример четвертый. Муниципализация по-британски	62
Выводы: перевозки в разных политических культурах.....	70
Глава 2. Британское дерегулирование.....	74
Первопроходцы реформ.....	74
Предыстория	75
Дерегулирование городских перевозок	82
Конкуренция в условиях дерегулирования.....	92
Результаты дерегулирования	108
Партнерства по вопросам качества перевозок.....	121
Местные успехи	125
Нужен ли транспорту свободный рынок?	128
Глава 3. Скандинавская модель	130
Почему опыт Скандинавии важен.....	130
История реформ.....	131

Контракт по скандинавской модели	149
Результаты конкурентных торгов.....	156
Идеальна ли скандинавская модель?	162
Глава 4. Голландская модель	170
Почему опыт Нидерландов важен	170
Опыт Франции	171
Транспорт Нидерландов в XX веке	172
Закон о пассажирских перевозках 2000 года	180
Контракт по голландской модели.....	191
Результаты.....	202
Дискуссия вокруг голландской модели	205
Глава 5. Новая классическая модель.....	212
Замедление реформ.....	212
Европейские тенденции в 2000-е годы	213
Развитие теоретических идей.....	219
Муниципальные корпорации	226
Контракты с муниципальными корпорациями	234
Реальные примеры	236
Выводы: современные организационные модели	249
Глава 6. Транспорт развивающегося мира.....	252
Два мира	252
Микроавтобусные перевозки.....	253
Организация бизнеса	261
Реформы микроавтобусных перевозок.....	268
Пример матату в Кении — долгая эволюция микроавтобусов	277
Пример «Трансантьяго» в Чили — уроки амбициозной реформы	285
Выводы о реформах в развивающемся мире.....	298

Глава 7. Российская модель	300
Введение	300
Предыстория: был ли наш путь в XIX–XX веках уникальным?	301
Начало регулирования: согласование паспортов маршрутов	309
Усиление регулирования: открытые конкурсы и договоры	318
Современное регулирование: 220-ФЗ	335
Передовые примеры реформ	350
Какие тенденции ждать в будущем?	367
Приложение. Внедрение контрактов на регулярные перевозки в России	370
Глава 8. Новая модель Москвы	375
Введение	375
Предыстория реформы	376
Подготовка Новой модели	380
Конкурентные торги	392
Выход на маршруты	401
Итоги Новой модели	413
Чему нас научила Новая модель	420
Список литературы	424

Благодарности

Эта книга обязана своим появлением многим людям. Первый, кого я хотел бы поблагодарить, — Михаил Блинкин. Долгое время он был директором Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ, и именно он еще в 2016 году предложил мне написать монографию на тему взаимодействия с перевозчиками. Я благодарен ему и за научное редактирование фрагментов книги, особенно частей о России.

Выражаю благодарность Константину Трофименко, который в течение нескольких лет был моим руководителем в Институте и в начале работы над книгой снизил мою загрузку по другим проектам, что позволило мне написать несколько первых глав.

Хочу поблагодарить рецензентов книги — Илью Долматова, директора Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ, и Владимира Луговенко, заместителя директора Департамента государственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта Минтранса России. Они дали мне ценные рекомендации на финальном этапе работы над книгой.

За отдельные предложения благодарю моих коллег по Институту Павла Зюзина и Татьяну Кулакову, а также Михаила Хорта, доцента кафедры социальной философии Казанского федерального университета.

За дизайн обложки благодарю моего друга Сергея Рубцова.

Особой благодарности заслуживает Светлана Пучкова, автор большинства схем в данной книге.

Я очень благодарен Юлии Шуваловой за совместную работу по анализу маршрутной сети города Москвы.

Хочу поблагодарить сотрудников Издательского дома ВШЭ за большую работу по подготовке книги к печати.

Отдельной благодарности заслуживают представители московской транспортной отрасли, которых я интервьюировал в 2017 году, — Дмитрий Пронин (ДТиРДТИ г. Москвы), Олег Иванов (ГКУ «Организатор перевозок»), Александр Тур (ОАО «Группа Автолайн»), Мурад Султанов (ООО «Гепарт»), Евгений Овсянников (ООО «ГорТакси»), Василий Фоминых (ООО «Автокарз») и Александр Володарский (ООО «Транс-Вей»). Эти люди — первопроходцы реформ пассажирских перевозок и заслуживают огромного уважения.

Наконец, я должен отметить вклад моих близких, прежде всего жены и наших родителей. Работа над книгой заняла слишком много времени, и ее завершение стало для меня личным вызовом. Без их поддержки книга не увидела бы свет.

* * *

Уважаемые читатели, я буду рад получить ваши отзывы о книге. Со мной можно связаться по почте ryzhkov_alexandr@inbox.ru. Также я приглашаю подписаться на телеграм-канал «Город и перевозчики» <https://t.me/cityandoperators>.

Предисловие

В книге, которую вы держите в руках, впервые в российской профессиональной литературе комплексно осмысляются мировые и российские практики взаимодействия между государством и бизнесом в сфере городского пассажирского транспорта. Проведенная работа дает понимание, как формировались соответствующие практики, каким было их практическое применение с учетом институционального контекста и какими были последствия с точки зрения интересов городского пассажира, транспортного бизнеса, репутации городской власти.

Эти вопросы являются актуальными с момента зарождения пассажирских перевозок как таковых. Городской общественный транспорт в привычном для современного горожанина виде появился на свет на рубеже Средневековья и Нового времени. Означенной новацией человечество обязано выдающемуся французскому ученому (математику, физику, теологу, философу...) Блезу Паскалю и его многолетнему другу и покровителю герцогу Артюсу Гуфье де Роанне, губернатору провинции Пуату.

Осенью 1661 года Паскаль изложил в беседе с герцогом, а затем зафиксировал письменно формулу своего изобретения: общедоступные пассажирские кареты всегда должны следовать по одному и тому же маршруту и соблюдать сроки отправления от остановочного пункта каждую половину и четверть часа, даже если карета остается пустой; пассажиры должны платить 5 су. Герцог де Роанне ознакомил с этой идеей короля Людовика XIV и, заручившись высочайшим согласием, учредил акционерную перевозочную компанию, первый маршрут которой был открыт 18 марта 1662 года в Париже. К лету 1662 года в Париже было организовано пять регулярных маршрутов, перевозка на которых осуществлялась восьмиместными каретами по единому тарифу в 5 су. В 2012 году по случаю 350-летия этого исторического события на конеч-

ной остановке «маршрута Паскаля» была установлена памятная доска. По приглашению тогдашнего президента Международного союза общественного транспорта (UITP) почетного профессора ВШЭ Алана Флауша мне посчастливилось при том присутствовать.

Обратим внимание на главные содержательные позиции инновационного проекта Паскаля — де Роанне.

Организация перевозок в звене «перевозчик — пассажир». Традиционная с древнейших времен схема, сохранившаяся в качестве атавизма в современных jitneys (маршрутках), предполагала отправление экипажа по факту наличия спроса на перевозку: нет пассажиров — ждем, появились пассажиры — поехали. Паскаль ввел революционное изменение: отправление по заранее объявленному расписанию. Разумеется, 15- или 30-минутный интервал Паскаль привел только в качестве примера: для математика было вполне естественным делом объяснять собеседникам — не математикам любые новые правила на числовых примерах. Эти «новые правила» образца середины XVII века сохранились до наших дней без каких-либо изменений, став базовым признаком нормального, то есть регулярного общественного транспорта.

Подвижной состав Паскаль оставил за кадром. Надо полагать, интуиция первоклассного физика подсказала ему, что конной тягой вся эта история не закончится, а Паскаль — философ и теолог, наверняка понимал, что институция общедоступных пассажирских карет как таковая не зависит от вида тяги. Во всяком случае впечатляющие изменения последующих 360 лет — от конных омнибусов (которые исчезли с улиц Парижа только в 1913 году!) до электробусов и новейшего подвижного состава современных метрополитенов, городских железных дорог и LRT (легкорельсового транспорта) — нисколько не изменили институциональную сторону дела.

Тариф, по формуле Паскаля, объявлялся заранее (pre-announced rate) и не зависел от дальности поездки, что было вполне революционным не только для середины XVII века, но и для гораздо более позднего времени. Следует, однако, заметить, что великий ученый был весьма далек от реалий городской жизни: предложенная Паскалем тарифная ставка в 5 су (примерно эквивалентная современным 10 евро) была с энтузиазмом принята учредителями компании-перевозчика, но не слишком понравилась парижским пассажирам. Эквивалентный

радиус¹ Парижа 1660-х годов не превышал 1,9 км, так что дальность поездок была заведомо скромной. В этих условиях по мере перехода «маршрутов Паскаля» из роли новомодного аттракциона в статус регулярного городского сервиса тариф в 5 су выглядел нерационально высоким даже для чистой публики, которая одна только и была допущена на эти маршруты.

Реализация «пилотного проекта» герцога де Роанне продолжалась до 1677 года и была завершена по сугубо рыночным мотивам: в целевом сегменте чистой публики восьмиместные кареты проигрывали конкуренцию фиакрам за явным тех преимуществом; в городе с эквивалентным радиусом пешеходного масштаба регулярные маршруты вряд ли могли быть успешными даже при более скромном тарифе. По сути дела, Париж и вслед за ним другие города мира изучали вопросы организации перевозок и экономику спроса/предложения на транспортные услуги методом проб и ошибок.

Организация перевозок в звене «компания-перевозчик — городская (или более высокая) власть» — пожалуй, самое интересное и вариативное направление.

Герцог де Роанне открывал свой первый омнибусный маршрут с личного одобрения короля Людовика XIV. В наиболее радикальных сценариях дерегулирования перевозочной деятельности, связанных с именами Рональда Рейгана и Маргарет Тэтчер, каких-либо разрешений на открытие новых маршрутов не требовалось. «Наиболее правильный» формат взаимоотношений городской власти и компаний-перевозчиков города мира в течение 360 лет нащупывали (и продолжают нащупывать!) тем же методом проб и ошибок.

На означенном пути были перепробованы все мыслимые рецепты.

Значительная часть ученых-транспортников и ученых-экономистов, вовлеченных в транспортные проблемы, по сей день уверены, что лучшим был рецепт социалистического планирования, обеспечивший создание «лучшего в мире советского общественного транспорта». В наши дни самыми горячими сторонниками этой концепции являются зарубежные коллеги левых убеждений, которые знают о советской модели в основном

¹ Эквивалентный радиус вычисляется по формуле: $R_{eq} = \sqrt{\frac{S}{\pi}}$, где S — площадь города (в км²).

со слов Джона Гэлбрейта². Он утверждал, в частности, что в такой сфере, как железные дороги и общественный транспорт, наилучших результатов можно добиться методами социалистического планирования. Ссылки на это утверждение «ведущего американского ученого-экономиста» были чрезвычайно популярны в советской транспортной литературе.

Но объективное сравнение советского общественного транспорта с лучшими мировыми аналогами было явно не в его пользу. Вскоре после открытия цензурной форточки в конце 1980-х мы с коллегами опубликовали анализ результатов обследования городских автобусных маршрутов Москвы за 1985 год³. Было показано, что 47% перевозок в часы пик осуществлялось в условиях наполнения салонов выше предельного норматива, принятого Международным союзом общественного транспорта (МСОТ), — 0,15 м²/пасс., то есть 6,67 стоящих пассажиров на 1 м² свободной площади пола. Более того, 15% перевозок проходило в условиях хуже предельной технической характеристики автобуса — 0,125 м²/пасс., то есть 8 стоящих пассажиров на 1 м² свободной площади пола. Такое качество перевозок можно считать «запредельно скверным»: в европейских городах предельная норма наполнения салона автобуса всегда соблюдалась на уровне 0,33 м²/пасс., в худшем случае — 0,25 м²/пасс.

При всем том «советская модель» в своем идеальном виде (если исключить минусы идеологически обусловленных несообразно низких тарифов, «экономного» государственного финансирования и скверного качества подвижного состава!) вполне могла бы рассматриваться как один из возможных вариантов устройства городского общественного транспорта. На правах «живого свидетеля», объездившего в 1980-е годы десятки автобусных парков и областных объединений пассажирского автотранспорта, сообщу, что в лучших из них организация производства, качество транспортного планирования и управления перевозками находились на вполне достойном уровне.

² Дж.К. Гэлбрейт (1908–2006) — американский экономист, имевший репутацию «лучшего писателя среди экономистов и лучшего экономиста среди писателей». Цитируется фраза из монографии “Economics and the Public Purpose” (рус. пер.: *Гэлбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества*. М.: Прогресс, 1979).

³ Блинкин М.Я., Гуревич Г.А., Сарычев А.В. Автоматизированные системы транспортного планирования. Итоги науки и техники (Автомобильный и городской транспорт). Т. 13. М.: ВИНТИ, 1988.

Еще более многочисленны сторонники следующей концепции: городской общественный транспорт — это *business as usual*, обычный бизнес, если, разумеется, отбросить «заморочки социалистического толка». Здесь уместно процитировать еще одного американского профессора, Вукана Вучика: «Национальные правительства сплошь и рядом субсидируют на безвозвратной основе дорожные программы регионов и городов, по умолчанию относя их к категории общего блага. Но как только разговор заходит о таком же субсидировании программ развития общественного транспорта, немедленно выдвигаются возражения в том духе, что перевозка пассажиров — не общее благо, но обычный бизнес...»⁴.

При всем том модель *business as usual* в своем идеальном виде (если исключить минусы несообразного дублирования маршрутов с непрерывным выходом на главные городские магистрали каждого частного перевозчика и, соответственно, хаотической конкуренцией за пассажира на маршруте!) вполне могла бы рассматриваться как один из возможных вариантов устройства городского общественного транспорта. Во всяком случае в обширном массиве публикаций, посвященных итогам транспортных реформ Маргарет Тэтчер, голоса «за» и «против» разделились примерно пополам.

Альтернативой упомянутой выше (не одобряемой транспортными теоретиками и экспертами МСОТ) конкуренции за пассажира на маршруте является куда более респектабельная (и всемерно одобряемая названными лицами) конкуренция за маршрут на тендере. Здесь беда в целевой аудитории: при всех недостатках первой модели, перевозчик каждый день старается угодить реальному городскому пассажиру; при всех достоинствах второй — перевозчик старается раз в два-три года угодить членам тендерного комитета, городским бюрократам, которые сроду в его автобусах не ездили.

Впрочем, бог с ней, с конкуренцией. Конкурировать (в буквальном смысле слова) на общественном транспорте особо не за что: показатель *box fare ratio* (отношение объема кассовой выручки к эксплуатационным затратам) сильно меньше единицы на абсолютном большинстве

⁴ *Vuchic V. Transportation for Livable Cities. Routledge, 1999* (рус. пер.: Вучик В.Р. Транспорт в городах, удобных для жизни. М.: Территория будущего, 2011).

маршрутов в городах мира. Кассовая окупаемость инвестиций в подвижной состав (а также в прочие элементы материально-технической базы общественного транспорта) и вовсе относится к области экономической экзотики. В бедных городах мира нарушение общественного договора, обеспечивающего балансировку низких пассажирских тарифов с дешевизной рабочих мест, приводит к крайне нежелательным для местной власти социально-политическим последствиям. В городах побогаче реакцией пассажиров на психологически некомфортное для них повышение тарифа становится массовая пересадка на личные автомобили, так как здесь *out-of-pocket price*⁵ автомобильной поездки не радикально выше платы за проезд в характерном для таких городов комфортном общественном транспорте.

Все эскизно нами обозначенные и многие прочие обстоятельства, специфические для разных технологических укладов, уровней социально-экономического развития, форматов расселения — застройки — планировки городов мира, стали поводом для организационных реформ в общественном транспорте во всем их историческом, географическом и личностном многообразии: от XVII до XXI века, от Лондона и Стокгольма до Сантьяго и Найроби, от барона Османа и Маргарет Тэтчер до членов московского правительства.

Александр Юрьевич Рыжков взял на себя труд изложить эту обширную историю с опорой:

- на обширную базу литературных источников, большинство из которых он впервые вводит в отечественный научный оборот;
- на реальный, воспринятый из первых рук опыт транспортных реформ последних лет, проведенных с тем или иным успехом в Москве и других городах России;
- и, может быть, самое главное — на личное общение с ведущими зарубежными экспертами и транспортниками-практиками, возможности для которого были открыты в период активного сотрудничества ВШЭ с МСОТ и другими международными организациями, причастными к тематике транспорта и муниципального управления.

⁵ *Out-of-pocket price* (англ.) — цена поездки без учета ранее произведенных затрат: для общественного транспорта — плата за проезд, для личного автомобиля — бензин плюс парковка.

Получилась интереснейшая книга, многие факты и выводы из которой оказались незнакомыми/неожиданными даже для ее первого (и весьма искушенного) читателя.

С полным на то основанием, что называется, под личную ответственность рекомендую эту книгу:

- специалистам-транспортникам, причастным к проблемам общественного транспорта, и студентам, изучающим транспортное планирование и смежные с этим предметом дисциплины, — все они получают несомненную пользу от внимательного прочтения книги;
- специалистам в области государственного и муниципального управления, как и студентам, изучающим эту многоаспектную науку; полагаю, что детально освещенные в книге вопросы взаимоотношений муниципалитетов с компаниями-перевозчиками имеют далеко не только отраслевые аспекты;
- коллегам, работающим в области институциональной экономики, которые, как мне кажется, на страницах этой книги найдут множество сугубо конкретных поучительных кейсов, относящихся к сфере их научных и/или преподавательских интересов;
- многим прочим образованным читателям — регулярным пассажирам общественного транспорта.

Читайте, господа, получите истинное интеллектуальное удовольствие.

Михаил Блинкин,
ординарный профессор Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»,
член Евро-Азиатского исполкома МСОТ в 2011–2022 годах

Введение

Новая дисциплина

Каждую осень отмечается особенная для специалистов по городскому транспорту дата. В воскресенье 26 октября 1986 года произошло дерегулирование британского общественного транспорта. Неформально эту дату окрестили «День Д», по аналогии с военной операцией Второй мировой войны. Влияние этой реформы на британский транспорт было революционным: она лишила органы власти большинства полномочий по организации перевозок, тем самым переведя общественный транспорт из сферы государственных услуг в сферу бизнеса. Побочными эффектами стали конкуренция перевозчиков, снижение стабильности транспортного обслуживания и отказ от единых расписаний, тарифов и билетов. дерегулирование явилось одной из наиболее противоречивых и критикуемых государственных инициатив в истории транспорта.

В 2016 году в день тридцатилетия дерегулирования я принимал участие в обучающей программе Международного союза общественного транспорта (МСОТ, UITP) на тему взаимодействия органов власти и перевозчиков. При обсуждении дерегулирования меня удивило отношение зарубежных коллег к этой теме: никто из них не высказался о реформе в радикально негативном ключе, даже перечисляя ее недостатки. Это зародило во мне сомнения, заслуживает ли дерегулирование той плохой репутации, которая сформирована целым поколением ее противников в 1980-е и 1990-е годы. Российской аудитории должен быть известен как минимум один пример такого отношения — книга Вукана Вучика «Транспорт в городах, удобных для жизни», впервые выпущенная в 1999 году, в которой дерегулирование характеризуется как «явный провал» [Вучик, 2011, с. 294].

Несмотря на все дебаты вокруг дерегулирования, мало кто отрицает, что оно многократно усилило интерес исследователей к вопросам регулирования перевозок. Разумеется, некоторый интерес существовал и ранее. Еще в 1859 году британский социальный реформатор сэра Эдвина Чедвика написал статью, где сформулировал понятия «конкуренция за сферу деятельности» и «конкуренция внутри сферы деятельности» [Chadwick, 1859] — в современных автобусных реалиях речь будет идти о «конкуренции за маршрут на торгах» и «конкуренции за пассажира на маршруте». Однако вал подобных работ пошел только после 1980-х годов. Начав с дискуссий и исследований, специалисты постепенно сформировали новую научную дисциплину — государственное управление в общественном транспорте (public transport governance). Дату британского дерегулирования можно считать днем рождения этой дисциплины в ее современном виде.

Можно спросить: почему она не возникла раньше? И до этого транспортные специалисты владели техническими знаниями по планированию и организации перевозок. Им были известны характеристики различных видов транспорта, принципы планирования маршрутов, а также составления расписания и графиков водителей. Почти вся литература, неважно, отечественная или зарубежная, шаг за шагом сверху донизу рассматривала процесс планирования и организации работы пассажирского транспорта. В Советском Союзе эта дисциплина называлась «организация пассажирских перевозок», в зарубежных странах — public transport planning and operations.

До 1980-х годов этого содержания было вполне достаточно, ведь что в Советском Союзе, что в странах с рыночной экономикой общественный транспорт был практически плановой отраслью. Большая часть перевозок выполнялась предприятиями, находящимися в публичной собственности, маршруты определялись транспортными планировщиками, а тарифы назначались с учетом социальных соображений. Муниципальные перевозчики де-факто обладали вечными правами на выполнение перевозок на территориях своих городов. В таких условиях не было надобности рассматривать организацию перевозок иначе как с технической стороны.

Все изменилось в 1980-е годы, когда во многих странах начали проводить либеральные экономические реформы. Общей тому причиной

была очевидная экономическая неэффективность монопольных предприятий, а подчас и низкое качество их услуг. В сфере транспорта реформы предполагали ликвидацию привилегий существующих предприятий и привнесение в отрасль элементов рынка.

В одних странах, как в Великобритании (кроме Лондона и Северной Ирландии), государство самоустранилось от большинства задач по планированию, наделив этим правом перевозчиков. В других — органы власти заменили существующих муниципальных перевозчиков частными, регламентируя их деятельность посредством контрактов. Где-то перевозчики продолжили работать, однако ценой многократного повышения контроля со стороны органов власти. Иными словами, с 1980-х годов в общественном транспорте произошли серьезные изменения, частью радикальные, частью компромиссные.

Изменения потребовали соответствующего развития профессиональных компетенций. Стало ясно, что для организации перевозок одних технических знаний недостаточно. Появилась потребность в дисциплине, которая объединяет знания об управлении, регулировании, контроле и финансировании общественного транспорта в новых условиях.

На протяжении последних десятилетий центральная тема этой дисциплины касается вопросов взаимодействия органов власти и перевозчиков. Как нетрудно догадаться, в новых условиях это взаимодействие не такое простое, как раньше, шире, чем прямые указания органов власти подведомственным предприятиям. Теперь это сложный процесс, включающий выстраивание институтов, конкурентную политику, дизайн контрактных отношений, формулирование показателей деятельности, вознаграждение и стимулирование перевозчиков, мониторинг качества и другие аспекты.

Цель этой дисциплины — дать возможность органам власти принимать рациональные решения по организации рынка перевозок. Без соответствующих знаний органы власти, а значит и общество, не смогут получить транспортные услуги хорошего качества за разумные средства, а перевозчики, лишённые стабильных условий работы, будут страдать от непоследовательных решений властей.

Проблематика России

Если говорить о России, то сложно утверждать, что содержание этой дисциплины полноценно описано нашим экспертным сообществом и применяется на практике. Скорее, мы двигаемся интуитивно. Хотя в последние годы и появилось несколько практических примеров, таких как реформы перевозок в Москве, Перми и других городах, но в совокупности они еще не сформировали профессиональную школу и не заполнили пробелы в знаниях.

Зачем эти знания вообще необходимы? Не нужно быть специалистом, чтобы заметить проблемы общественного транспорта в наших городах. Многие пассажиры ежедневно пользуются устаревшими транспортными средствами, используют архаичные способы оплаты проезда, испытывают трудности с получением льгот, в конце концов рискуют жизнью из-за низкой безопасности перевозок. К этому можно добавить искусственное разделение маршрутов на социальные и коммерческие, хронически кризисное состояние муниципальных предприятий, неподотчетность частных перевозчиков и безынициативность властей. Счастливыми исключениями являются разве что города, которые провели реформы в сфере перевозок.

Если спросить, в чем причина упомянутых проблем, то, помимо экономических трудностей, которые испытывает наша страна в последние десятилетия, нельзя не отметить недостаток целеполагания и компетенций в отрасли. Кроме того, в ней сложились некоторые заблуждения о способе исправить ситуацию. Часто приходится слышать, что решение накопившихся проблем невозможно без кратного повышения бюджетного финансирования. Из-за этого недопонимания политика многих городов строится вокруг ожидания поддержки из вышестоящих бюджетов.

Согласимся: чтобы общественный транспорт стал отличным, потребуются очень солидные бюджетные ресурсы. Но сколько нужно, чтобы условия перевозок стали хорошими или хотя бы достойными и неунижительными?

Общественный транспорт — не медицина или образование, сферы, почти исключительно зависящие от финансирования из налогов или обязательных отчислений. Это отрасль городского хозяйства, базовый источник финансирования которой — провозная плата. А бюджетные

субсидии являются дополнительным, в современных реалиях вынужденным, ресурсом.

Важнее выработать нормальные практики публичного управления отраслью, «нормальный профессионализм», и только во вторую очередь — обеспечить бюджетное финансирование. Сложно назвать эффективной и даже этичной бюджетную поддержку отрасли, если в ней нет адекватных управленческих практик.

Меня такжестораживают утверждения, что во всем виноваты частные перевозчики, что нужно отменить маршрутки и приоритетно развивать муниципальные предприятия. Причина понятна — многие частные перевозчики очень далеки от того, что мы понимаем под хорошим общественным транспортом. Они кажутся нам недобросовестными, а их отношение к пассажирам — безответственным. Но виноваты ли они, или к этому привели реалии, в которых приходится работать, сформированные провалами местной транспортной политики? Можно поспорить и с тем, что монополия муниципальных предприятий является идеальной альтернативой.

Наши специалисты любят обращаться к зарубежному опыту, но при этом нередко впадают в иллюзии. Например, опыт Германии у нас считается едва ли не идеальным, в частности из-за так называемых транспортных союзов, а опыт дерегулирования в Великобритании считается чистым злом. Однако если озадачиться более подробным изучением этих примеров, выяснится, что не все так просто. Немецкий опыт критикуется за непрозрачность и запутанность процедур, в то время как у британского есть местные успехи, а пресловутое убеждение в вечной конкуренции на маршруте оказывается скорее мифом, чем правдой.

Дискуссия вокруг роли публичных и частных компаний, роли государства и рынка, является одной из центральных в дисциплине. Причем история показывает, что ни одна из опций не является совершенной. Как чрезмерная свобода перевозчиков может стать причиной провала рынка и оттока пассажиров, так и необоснованное усиление регулирования рано или поздно приводит к бюрократической косности и упадку отрасли. Движение из крайности в крайность, от государства к рынку и обратно, тем более под воздействием догматических убеждений, не способно принести пользу. Вместо этого необходимо аргументированно совмещать как созидательное использование коммерческой энергии рынка, так и профессиональное планирование.

Иногда под развитием транспорта подразумевается исключительно развитие инфраструктуры — строительство и реконструкция линий, замена остановочных пунктов, обособление путей движения, обустройство выделенных полос и подобные решения. К ним можно также отнести закупку новых транспортных средств в интересах муниципальных предприятий. Ясно, что развитие и поддержание инфраструктуры необходимо, особенно это касается крупных городов и систем городского электрического транспорта. Но достаточно ли одних этих мер? И так ли хорошо они работают без профессиональной системы управления? Иными словами, достаточно ли одного *hard* без внимания к *soft*? Представляется, что без нормального управления эти меры приведут лишь к фрагментарным успехам, не позволяя добиться единого качества услуг на всех маршрутах и для всех горожан.

В последние годы, когда накопились успешные примеры транспортных реформ, российская дискуссия все больше обращается к первоочередной проблеме, которой и посвящена эта книга, — управленческой. Тематами обсуждений уже стали вопросы федеральной поддержки, взаимодействия с перевозчиками и транспортного планирования. Представляется, что далее дискуссия будет только развиваться, чему, как я надеюсь, поспособствует это издание.

Об этой книге

Ее цель — раскрыть тему взаимодействия государства и бизнеса в сфере общественного транспорта. На примере знаковых организационных реформ прошлого рассказывается о том, как возникли современные представления о регулировании пассажирских перевозок. Это позволит сформировать взгляды действующих и будущих отраслевых специалистов в сфере управления рынком регулярных перевозок.

Было бы неправильно начать знакомство с настоящей темой в формате учебного пособия с шаблонным рассмотрением управленческих процессов. Без понимания предыстории невозможно понять, почему практики стали именно такими, как их использовать и в каких направлениях они развиваются. Кроме того, ко всем управленческим практикам нужно относиться критически, ведь с 1980-х годов мы видели взлеты и падения различных моделей организации перевозок.

В разное время передовым считалось то содержание муниципальных перевозчиков, то дерегулирование, то использование контрактов, заключенных по результатам конкурентных торгов; сейчас все больше говорится о гибридных схемах. Современное академическое сообщество признает, что идеального и универсального решения в принципе не существует, а куда важнее правильно использовать сложившиеся условия [Behrens, McCormick, Mfinanga, 2016, p. 14; Hensher et al., 2008]. Как было отмечено в одной из работ: «Из опыта последних лет можно вынести несколько уроков. Прежде всего: панацеи не существует. Каждый тип контрактных отношений приводит к разным вызовам и проблемам, но большинство из них в состоянии обеспечить хороший общественный транспорт» [van de Velde, Eerdmans, 2016, p. 44].

Те решения, которые кажутся актуальными сегодня, могут стать неприемлемыми через несколько лет, а те, что кажутся неподходящими для наших городов, могут отлично работать в других странах. По этой причине книга построена в формате монографии, посвященной анализу ключевых организационных реформ прошлого. Реформ, которые в разное время создавали представления о том, как «правильно» организовывать работу общественного транспорта и какую политику следует проводить в отношении перевозчиков. Такой подход позволяет шире взглянуть на прошлое, настоящее и будущее нашей отрасли. Чтобы это стало возможным, потребовалось объединить работы нескольких научных школ и разных поколений исследователей, которые прежде не были связаны друг с другом.

Первыми следует упомянуть историков транспорта, описавших организацию перевозок в XIX и первой половине XX века. С помощью их работ проанализированы организационные модели — предшественники современных практик. По тому, как развивался общественный транспорт того времени, становится ясно, что вопросы взаимодействия с перевозчиками были актуальны с момента зарождения пассажирского транспорта и что исторические проблемы мало отличались от современных.

Вторая группа авторов — транспортные экономисты, которые с 1980-х годов изучают практики организации перевозок. Ядро этой школы образовали представители стран, где проводились наиболее передовые или противоречивые реформы. Лидирующие позиции здесь

занимают европейские страны, прежде всего Великобритания, Швеция, Дания, Норвегия, Финляндия и Нидерланды. Отдельную группу составляют исследователи из развивающихся стран: Чили, ЮАР, Кении и др. Совокупность работ сформировала знания, которые определяют и академическую дискуссию, и практику.

Книга состоит из восьми глав, выстроенных, насколько это возможно, в хронологическом порядке.

В первой главе на примерах Франции, Великобритании и США рассказывается об организации перевозок в период с конца XVII по начало XX века. Рассмотрены не только национальные различия, но и процесс трансформации отрасли из частного бизнеса в социальное обязательство государства, в котором муниципальные предприятия стали классической формой организации перевозок.

Вторая глава посвящена самой громкой реформе пассажирских перевозок — дерегулированию автобусов в Великобритании в 1980-е годы. Она написана с должной степенью симпатии к британскому опыту, поскольку резко негативное отношение к нему часто является поверхностным.

Третья глава рассказывает о первом крупном опыте внедрения конкурентных контрактов в перевозки по маршрутам. Она посвящена скандинавской модели — реформам пассажирских перевозок 1990-х годов в странах Северной Европы: Швеции, Дании, Норвегии и Финляндии.

В четвертой главе идет речь о голландской модели — реформе пассажирских перевозок, реализованной в Нидерландах в 2000-е годы. В отличие от Скандинавских стран здесь на общенациональном уровне действует конкурентная система крупных территориальных контрактов.

В пятой главе под названием «Новая классическая модель» разбирается опыт развитых стран, чья транспортная сфера не была затронута либеральными рыночными реформами. Классической эта модель названа потому, что основана на сохранении муниципального перевозчика, а новой — потому, что он подвергается модернизации.

Шестая глава знакомит читателя с проблематикой развивающихся стран. Главный объект изучения — феномены паратранзита и неформального транспорта. Отдельно рассматриваются варианты регулирования и реформ пассажирских перевозок — на примерах Найроби (Кения) и Сантьяго (Чили).

Седьмая глава посвящена особенностям городских пассажирских перевозок в России. Показана эволюция организационных моделей от периода Российской империи и Советского Союза до современных реформ, основанных на Федеральном законе № 220-ФЗ.

В восьмой главе освещается первая крупная реформа пассажирских перевозок — так называемая Новая модель взаимодействия с частными перевозчиками в Москве. Особое внимание этому опыту уделено в связи с тем, что столичная реформа стала первопроходцем и эталоном для других городов.

Я постарался сделать книгу доступной широкому кругу читателей, интересующихся городским планированием и управлением. Она не перегружена сложными терминами, а если они и используются, то объясняются в понятной форме. Таким образом я стремился снизить барьеры доступа в профессию для новых специалистов. В то же время мне хотелось, чтобы массив приведенной информации и глубина размышлений сделали настоящее издание полезным для сугубо профессиональной аудитории — прежде всего для управленцев в сфере общественного транспорта, сотрудников органов власти. Я также надеюсь, что оно заинтересует академическую аудиторию и вдохновит других исследователей на изучение вопросов организации перевозок.

Книга носит междисциплинарный характер. Тема государственного управления в сфере общественного транспорта соседствует с темами транспортной политики, экономики транспорта, транспортного планирования, с теорией отраслевых рынков и экономической и социальной историей.

Чего нет в книге

Во-первых, она исходит из того, что качественный общественный транспорт является главным элементом современной городской мобильности. Актуальность таких парадигм, как устойчивая мобильность и город, удобный для жизни, здесь не подвергается сомнению.

Во-вторых, эта книга — об организационных реформах. В ней рассматриваются изменения в регулировании, государственной политике и управлении — но не различные технические улучшения систем общественного транспорта.

В-третьих, она в основном посвящена автобусным реформам. Объяснение простое: за последние десятилетия организационные изменения происходили в двух отраслях городских и региональных пассажирских перевозок — автобусной и железнодорожной. Реформы железнодорожных перевозок являются отдельной темой с собственной дискуссией и научной школой и потому вынесены за скобки. Что же до других видов транспорта, таких как троллейбус, трамвай, метро и, в некоторой степени, электробус, то сфера электрического транспорта практически не претерпела организационных реформ. За исключением ряда проектов государственно-частного партнерства и немногочисленных опытов привлечения частных компаний по контрактам, сфера электрического транспорта остается практически эксклюзивной нишей муниципальных перевозчиков. Магистральный путь реформы муниципальных предприятий, включающий корпоратизацию и контракты, рассматривается в главе 5 «Новая классическая модель».

В-четвертых, эта книга — не о государственно-частном партнерстве. В концептуальном плане цель проектов государственно-частного партнерства — прежде всего развитие инфраструктуры, а не выполнение перевозок. Сегодня доля перевозок, выполняемая по этим проектам, в мире незначительна. Регулярная работа общественного транспорта обычно опирается на другие институты — на прямое предоставление услуг муниципальными перевозчиками, контрактные отношения по системе государственных закупок либо существует в условиях свободного рынка.

Наконец, в-пятых, эта книга — не учебник, не инструкция и не финальное слово. Вы не найдете в ней простого ответа на вопрос, как надо взаимодействовать с перевозчиками. Напротив, здесь обсуждаются практики в разных странах в разные периоды времени, подводя читателя к выводу, что одного решения на все случаи не существует.

ГЛАВА 1

История вопроса

Ценность исторического опыта

Предшественниками современного городского пассажирского транспорта являются конно-каретные перевозки. Кареты использовались в Европе начиная с Нового времени. Сначала в качестве личного транспорта аристократии, затем почтового транспорта, позднее появились общественные междугородные перевозки, перевозки по заказам, перевозки в формате такси, и только потом — регулярные городские перевозки [Gilbey, 1903, p. 26; Thrupp, 1877a; 1877b, p. 153].

Однако единой государственной политики по отношению к регулярным перевозкам не возникло, в разных странах они организовывались по-разному. Выбор тех или иных решений зависел от государственных экономических традиций. Основные отличия в подходах к регулированию можно увидеть на примерах Франции, Великобритании и США. В этих странах применялись собственные организационные модели: французские концессии, британские лицензии и американские маршрутные франшизы. Тенденция к унификации управленческих решений возникла только к началу XX века, когда стала расти популярность муниципальных предприятий — для нашего времени классической организационной модели.

В главе 1 будет рассмотрена история регулирования ключевых исторических видов городского транспорта: омнибуса (конно-каретных перевозок, предшественника автобуса), конки (трамвая на конной тяге) и электрического трамвая. Если не обращать чрезмерного внимания на технологии перевозок, то исторический опыт оказывается очень актуальным. Ведь проблемы, которые стояли перед городскими управленцами, как и принятые ими решения, имеют параллели в событиях нашего времени.

Пример первый. Французские концессии

Кареты за 5 су

Автором идеи об использовании карет для регулярных городских перевозок был выдающийся французский математик и философ Блез Паскаль (1623–1662). Он предложил организовать регулярное движение вместительными каретами по заранее определенным маршрутам, с установленным расписанием и низким тарифами. Большой социальной инновацией для того времени была идея Паскаля сажать в одну карету незнакомых друг с другом людей.

Известно, что ученый беспокоился об уровне жизни горожан и хотел организовать более доступный, чем фиакры (конно-каретное такси), вид транспорта. В итоге родилась идея карет, отправлявшихся каждые четверть часа, неважно, заполнились они или нет; провозная плата не зависела от длины поездки и составляла 5 су.

Паскаль, не обладавший достаточным состоянием для организации предприятия в одиночку, в 1661 году поделился своей идеей с близким другом Артюсом Гуфье, герцогом Роаннским. О высоком социальном положении герцога говорит как то, что он служил губернатором Пуату, так и то, что он держал меч во время коронации короля. Герцог сумел убедить маркиза де Сурша, начальника королевской военной полиции, и маркиза де Кренана, главного королевского виночерпия, вложить средства в совместное дело [Moore, 1902, p. 3]. Как можно видеть, у предприятия Паскаля были далеко не рядовые инвесторы, чьей целью было извлечение прибыли из этой инновационной идеи [Paryanis, 1996, p. 18].

Акционерное предприятие «Общество карет за 5 су» было создано четырьмя предпринимателями 6 ноября 1661 года. Герцогу Роаннскому принадлежало три акции, а де Суршу, де Кренану и сестре Паскаля — по одной [De Grouchy, 1892].

В ноябре акционеры направили прошение в королевский Тайный совет о получении патента на организацию доступных для широких слоев общества пассажирских карет, движущихся по установленным маршрутам. В проекте патента указывалось, что кареты будут начинать и заканчивать движение в определенное время, независимо от того, за-

полнены они или пусты, и останавливаться только в подходящих для этого местах. Тариф в 5 су должен взиматься за одну поездку независимо от расстояния. Точное количество карет не указывалось, что позволяло в дальнейшем развивать перевозки.

В январе прошение было удовлетворено, предприятие получило патент короля Людовика XIV на организацию регулярного движения в Париже. В феврале, при регистрации патента в парламенте Парижа, он был дополнен положениями о запрете создавать помехи фиакрам, а также перевозить солдат, пажей, лакеев и рабочих. Целью ограничений было предотвратить перевозку разношерстной публики, хотя и так было ясно, что бедное население не сможет регулярно пользоваться каретами Паскаля [Monmerqué, 1828, p. 9; Urban, 1835, p. 477; Papayanis, 1996, p. 17].

Функцией патента была защита от конкуренции. Инициатива о начале перевозочного бизнеса исходила от Паскаля и его партнеров, они обратились к властям за монопольным разрешением на перевозки, чтобы не допустить конкуренции. Власти удовлетворили просьбу, но в ответ потребовали выполнения особого социального условия. Хотя это ставило крест на замысле Паскаля создать по-настоящему общедоступный транспорт, работа без документа была невозможной. Так или иначе, патент сделал предприятие частной регулируемой монополией.

Вскоре по заказу «Общества» было построено семь карет, вмещающих по восемь пассажиров каждая, что вдвое больше вместимости фиакра. После коротких испытаний, 18 марта 1662 года кареты вышли на четырехкилометровый маршрут от Люксембургского дворца до ворот Сент-Антуан.

На церемонии открытия присутствовали комиссары полиции, предупредившие публику о приказе короля наказывать каждого, кто будет мешать движению карет, а также о штрафе в 3000 франков с конфискацией лошадей и карет за попытки организовать аналогичные перевозки без разрешения [Moore, 1902, p. 4–5].

Работа карет была продумана до мельчайших деталей. Кареты работали ежедневно с 7 часов утра до 8 часов вечера или позднее. Экипаж состоял из кучера и его помощника. В конце каждого маршрута находились диспетчерские пункты, на которых отмечалось время прибытия и отправления, контролировались интервалы и собиралась провозная плата с каждого рейса. Интересно, что «Общество» не занималось ве-

дением конного хозяйства: содержание конюшен, предоставление лошадей и их замена в течение дня были делегированы подрядным организациям [Papaianis, 1996, p. 19–20].

С первых дней кареты стали пользоваться сумасшедшей популярностью. Многие состоятельные горожане добирались до начальной точки маршрута на извозчике и вставали в очередь, чтобы прокатиться на каретах Паскаля. Поначалу они приносили прибыль. Паскаль и его сестра жертвовали доходы на благотворительность.

Паскаль и партнеры всерьез думали об организации перевозок в Лионе и особенно в Амстердаме, так как считали, что улицы этих городов хорошо подходят для движения карет. Однако не смогли получить разрешение от местных властей [Dumez, 2016, p. 18].

В течение первых четырех месяцев компания открыла четыре новых маршрута в Париже и увеличила количество карет до 50. Интервалы движения сократились с 15 до 7 с половиной минут. Все маршруты были спланированы с пересечениями в определенных местах, чтобы пассажиры могли сделать пересадку, однако приходилось повторно платить за проезд. Примечательно, что последний маршрут был кольцевым. Он разделялся на шесть секций, и при проезде каждого двух приходилось заново оплачивать проезд. Известно, что Паскаль планировал организовать еще три маршрута.

Маршруты, утверждаемые специальными указами, предприниматели разрабатывали совместно с местными властями, руководствуясь соображениями наилучшего обслуживания престижных районов. Типичными пассажирами были члены городского совета и суда. Просьбы же ремесленников и купцов проложить маршруты по торговым улицам для привлечения публики игнорировались [Papaianis, 1996, p. 18–19].

Однако успех был недолгим. Когда первоначальная популярность диковинных карет спала, высший класс вернулся к личным каретам и фиакрам. Остальным социальным группам, в том числе среднему сословию, проезд в каретах «Общества» был практически недоступен. В то время за 5 су можно было приобрести килограмм мяса, а заработок наемного рабочего составлял около 8 су в день.

В августе 1662 года, спустя пять месяцев после начала перевозок, в возрасте 39 лет умер Блез Паскаль. Считается, что он успел увидеть свои кареты полупустыми [Moore, 1902, p. 6].

Столкнувшись с жесткой конкуренцией с фиакрами, которых стало очень много, а также с потерей доходов из-за запрета на перевозку солдат и рабочих, кареты продолжали терять пассажиров. Повышение тарифа до 6 су лишь усугубило ситуацию [Straus, 1912, p. 138].

Кареты Паскаля ждал преждевременный конец. Несмотря на внушительную численность населения Парижа, более 500 тыс. человек, кареты за 5 су оказались нежизнеспособными в условиях сословного общества, близости рабочих мест к месту проживания и крайне компактного пешеходного Парижа, зажатого крепостными стенами на площади в несколько квадратных километров.

Кареты Паскаля прекратили свое существование в 1677 году, проработав всего 15 лет [Pарауаніс, 1996, p. 16]. Идея Паскаля значительно опередила свое время: следующие попытки организовать подобные перевозки были предприняты только через полтора века (!), в период развития индустриальной экономики.

Вместе с изобретением регулярного транспорта возникла и первая организационная модель общественного транспорта — частная регулируемая монополия.

Первые омнибусы

Возрождение регулярного городского пассажирского транспорта произошло в начале XIX века. Общественный транспорт получил новое имя — «омнибус». Это были запряженные лошадьми пассажирские кареты, вмещающие 15–20 пассажиров. Предпосылками к появлению общественного транспорта стали индустриализация, развитие рыночных отношений и урбанизация.

Во Франции предприниматели начали проявлять интерес к маршрутным перевозкам с 1819 года. Многие подавали прошения в префектуру парижской полиции об организации регулярных маршрутов, но получали отказ. Необходимо пояснить, что с XVII века именно полиция, а не городские власти, была наделена полномочиями по организации движения, она устанавливала правила уличного движения, регистрации и технического содержания карет, а также требования к их конструкциям. К XIX веку полицейские префектуры регулировали различные аспекты работы общественных пассажирских карет — наемных фиакров и меж-

дугородных дилижансов, в том числе правила найма, труда и этикета водителей (например, запрещалось нанимать бывших преступников) и тарифы на перевозку пассажиров; устанавливали места, где разрешалась ночная стоянка. Полиция была наделена полномочиями по предоставлению доступа на рынок общественных перевозок — именно она выдавала владельцам фиакров специальные лицензии [Parauanis, 1996, p. 22].

В общей сложности с 1819 по 1828 год парижская полиция получила около 300 прошений от предпринимателей, желавших организовать в столице регулярные перевозки, и все эти прошения были отклонены префектом полиции Ги Делава. Известно, что он руководствовался соображениями безопасности движения, — по его мнению, движение в Париже и без того было чрезвычайно затруднено. Кроме того, он беспокоился за безопасность пассажиров из различных классов общества, оказавшихся в одном транспортном средстве [Ibid., p. 57].

Недальновидная позиция полиции не позволила Парижу стать первым в мире городом с омнибусами. Получив отказ в столице, предприниматели ушли в другие города. Наиболее успешным стал опыт предпринимателя Станисласа Бодри (1777–1830) в Нанте.

В 1823 году Бодри организовал каретную линию для доставки посетителей из центра Нанта в соседнее поселение Ришбур, где находились принадлежавшие ему бани. Позже он обратил внимание на самостоятельную ценность карет — многие пассажиры выходили, не доезжая до конца маршрута. Бодри основал собственную компанию *Entreprise de la Dame Blanche* и, получив разрешение от властей Нанта, вышел на первый регулярный маршрут 10 августа 1826 года с использованием двух карет.

Своим названием омнибусы также обязаны Бодри. Первый маршрут начинался вблизи магазина шляп *Omnes*, и Бодри пришлось в голову назвать карету «омнибус», *voiture omnibus* — «каreta для всех» (от латинского *omnis* «весь, все», *omnibus* «для всех»).

С первых дней стала очевидна коммерческая привлекательность перевозок, и Бодри решил расширить бизнес на другие города. В 1826 году он направил прошение префекту парижской полиции, получил отказ, после чего организовал перевозки в Лионе, Бордо, Марселе и Руане. Разрешение на работу в столице удалось получить только в 1828 году, когда сменился префект полиции.

Луи-Мари де Беллем (1787–1862), новый префект полиции Парижа, положительно оценил работу омнибусов в других городах и удовлетво-

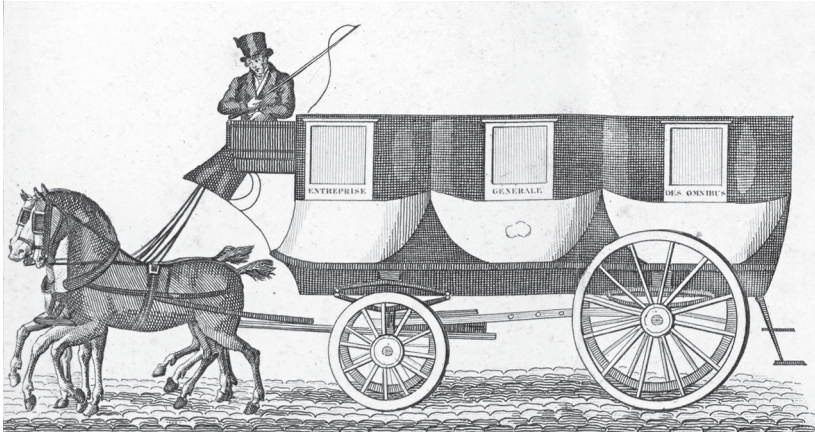


Рис. 1.1. Омнибус *Entreprise générale des omnibus de Paris* в 1828 году

© 1828 Achin / Wikimedia Commons / public domain <Plan de la ville de Paris représentant les nouvelles voitures publiques – *Entreprise générale des Omnibus*. jpg>.

рил прошение Станисласа Бодри. Его новое предприятие *Entreprise générale des omnibus de Paris* (ЕГО), насчитывающее 100 карет, стало первым и крупнейшим перевозчиком города (рис. 1.1).

Однако в отличие от предприятия Блеза Паскаля ЕГО не получило исключительного, монопольного, разрешения, в последующие месяцы подобные разрешения были выданы и другим предпринимателям. Через год в городе работали уже 10 компаний с 264 омнибусами. За первые 18 месяцев омнибусы перевозили 22 млн пассажиров. В 1838 году в городе насчитывалось 16 компаний с 409 омнибусами на 35 маршрутах. К 1850-м годам в Париже ежегодно перевозили около 30 млн пассажиров.

Парижская полиция стала главным регулятором сферы городского транспорта. Она ограничила вместимость карет с 8 до 29 пассажиров, запретив перевозку на крыше (двухэтажные империалы разрешили только в 1853 году). Хотя фиксированных мест для посадки и высадки не существовало, полиция требовала, чтобы движение осуществлялось непрерывно, без длительных остановок. Она же определяла начальные и конечные точки маршрутов.

Маршруты были относительно короткими (рейс длился около 30 минут) и проходили исключительно по центральным улицам. Интервалы не превышали 6–15 минут [Terni, 2014, p. 219]. Тарифы на проезд были установлены на уровне 25–30 сантимов, что делало omnibusy почти недоступными для рабочих, чей дневной заработок составлял 1–2 франка [Larroque, 1988, p. 44]. Хотя omnibusy были намного демократичнее фиакров и кабриолетов, они обслуживали только богатые центральные районы Парижа. Ключевыми клиентами omnibusov стали небогатая аристократия и средние классы [Parayanis, 1996, p. 62].

В 1829 году был принят закон о городском налоге в 120 и 150 франков за omnibus с двумя и тремя лошадьми соответственно, в 1840 году размер налога увеличился до 400 франков. Эта сумма полностью покрывала расходы полицейской префектуры на транспортный надзор, оставшаяся часть шла на мощение городских улиц [Ibid., p. 68].

В последующие годы происходили взлеты и падения перевозчиков. В начале 1830-х годов основанный Станиславом Бодри первый и крупнейший перевозчик EGO испытывал финансовые трудности. Компания открывала неприбыльные маршруты, выбирала слишком дорогие места для конюшен, а главное, исчерпала кредитные ресурсы на совершенно необязательных спекуляциях с недвижимостью.

В результате в 1830 году Станислав Бодри совершил самоубийство. Компания вышла из кризиса только к середине 1830-х годов, перейдя на облегченные кареты, что позволило уменьшить количество лошадей с трех до двух, и сократив часть работников [Ibid., p. 77]. В 1834 году EGO внедрила, пожалуй, первую билетную инновацию в истории — ввела бесплатные пересадки между своими маршрутами. Вскоре это переняли другие компании. В 1840 году соглашение о бесплатных пересадках заключили все перевозчики города.

Реформа 1855 года

В 1840-е годы omnibusный бизнес Парижа был стабильным и процветающим. К 1850-м годам количество карет составляло около 400, а количество перевозчиков — 10 [Ibid., p. 96]. Однако дальнейшее развитие парижского транспорта предопределил политический фактор.

В 1852 году во Франции была установлена Вторая империя, начался период диктатуры Наполеона III. Политика властей изменилась — повернулась в сторону укрупнения предприятий и тесного взаимодействия с крупнейшими капиталистами. Были пересмотрены законы, применявшиеся в различных отраслях. Так, новый закон о железных дорогах разделил территорию Франции на шесть зон, в каждой из которых было образовано по одной компании, наделенной финансовой поддержкой правительства и банковского сектора, получившей эксклюзивную концессию на развитие железных дорог. В 1852 году были пересогласованы концессии на газоснабжение Парижа, и шесть компаний объединились в одну. Настала очередь столичного транспорта.

В 1853 году министр внутренних дел Франции проинформировал префекта парижской полиции Пьера Мари Пьетри (1809–1864) о желании императора и правительства видеть омнибусный транспорт реструктурированным в монополию [Ibid., p. 97]. К тому времени местная полиция и сама отмечала необходимость в реформе городского транспорта. Полиция получала жалобы на небезопасность карет, которые начинали движение только после заполнения салона и соревновались друг с другом, кто первый подберет пассажиров. Префектура инициировала реформу; Пьер Мари Пьетри писал: «Наилучшим решением является создание единственной компании, которая бы обеспечивала перевозки по минимально возможным тарифам» [Sage, 2012, p. 9].

Местная гражданская власть поддержала реформу. Жорж Эжен Осман (1809–1891), более известный как барон Осман, новый префект департамента Сены, включающего Париж с пригородами, отмечал, что кареты блокируют центральные улицы и мосты; этим отчасти была вызвана знаменитая перепланировка, навсегда вошедшая в историю Парижа, ведь прямые благоустроенные бульвары позволяли радикально упростить движение. В то же время могущественный Осман ожидал непосредственных выгод от реформы омнибусной системы. Его основным мотивом было желание улучшить работу перегруженного и хаотичного городского транспорта в условиях роста численности населения. Кроме того, он хотел достойно представить Париж на Всемирной выставке 1855 года, которую должны были посетить представители мировой элиты и миллионы туристов.

В том же году парижский предприниматель Кусто де Конти направил Пьеру Мари Пьетри письмо с предложением о выкупе компаний-перевозчиков по справедливой цене. Конти намеревался рационализировать маршрутную сеть, снизить тарифы, а также внедрить скидки для солдат и пассажиров, прибывающих с железнодорожных вокзалов. Он выражал готовность платить большой налог с каждого омнибуса и просил разрешения организовать монополию сроком на 30 лет. Пьетри отнесся к предложению со всей серьезностью и создал комиссию из членов городского совета для рассмотрения слияния по сценарию Конти.

Однако и перевозчики почувствовали дух времени. Понимая, что от решения комиссии зависит их судьба, они направили коллективное письмо, в котором соглашались объединиться, но без участия Конти. Конти ответил на это следующим, более выгодным, предложением. Однако комиссия его не поддержала, а в мае 1854 года выпустила меморандум в поддержку объединения существующих компаний.

В течение нескольких месяцев были согласованы детальные условия слияния. В переговорах принимали участие четыре стороны: министерство внутренних дел, префектура полиции Парижа, префектура департамента Сены и перевозчики. По условиям слияния образовалось акционерное общество *Compagnie générale des omnibus (CGO)*, где 19 300 из 24 000 акций были распределены между 10 существующими компаниями, а остальные приобретены инвесторами. Компания получила эксклюзивную тридцатилетнюю концессию с обязательством ежегодно выплачивать городу 640 тыс. франков [Papaianis, 1996, p. 100].

По результатам переговоров парижская полиция сохраняла за собой право регулировать городской транспорт, в частности предписывать маршруты, расписания и тарифы. Будущей компании запрещалось снижать частоту движения в дневное время и изменять проездной тариф — 30 сантимов [Barker, Robbins, 1963, p. 71]. Солдатам и пассажирам железных дорог предоставлялись скидки. При этом изначально компании было разрешено полностью пересмотреть свои маршруты, чем она и воспользовалась, сократив количество маршрутов с 32 до 25, исключив дублирование и перепробеги. По условиям концессии компания обязывалась содержать не менее 350 омнибусов [Papaianis, 1996, p. 118].

Слияние завершилось 22 февраля 1855 года. За два месяца до Всемирной выставки Париж получил унифицированную систему омнибусов.

За реформой внимательно наблюдал английский деятель в области социальной гигиены, специалист по санитарным реформам городов сэр Эдвин Чедвик (1800–1890; рис. 1.2).

Он внес важный вклад в развитие академических исследований конкуренции и собственности в общественной инфраструктуре, став одним из основоположников этого направления. В 1859 году Чедвик опубликовал работу «Результаты различных правовых и административных принципов в Европе: принцип конкуренции за сферу деятельности в сравнении с принципом конкуренции внутри сферы деятельности», в которой отмечал, что удобство и регулярность перевозок повысились, водители перестали мошенничать при расчетах с пассажирами и в целом движение в городе улучшилось. Чедвик сравнивал Париж с Лондоном и приводил французскую столицу в пример английской:



Рис. 1.2. Эдвин Чедвик

© XIX век Неизвестный автор / Wikimedia Commons / public domain <SirEdwinChadwick.jpg>.

...улицы Лондона загромождены и заблокированы почти пустыми или только частично заполненными ветхими каретами, которые то ползут с немногочисленными пассажирами, раздраженными постоянными задержками, то соревнуются друг с другом, будучи страшно перегруженными... Мы во всей красе видим развитые антагонистические отношения и их последствия, с постоянным волчьим конфликтом, порожденным хулиганскими привычками и грабительским и ненадежным заработком, который растрачивается впустую...

Немедленным достижением для парижской публики стало улучшение удобства, регулярности, свободы передвижения и сообщения, а также общее повышение ответственности... Движение в Париже стало упорядоченным, по обозначенным остановкам, за фиксированную плату и с победой над грабительскими привычками... Новые условия в Париже демонстрируют пример превращения антагонизма между людьми в мирные отношения, направленные на соблюдение общих интересов и порядка... [Chadwick, 1859, p. 391].

Основные аргументы Чедвика в пользу парижской реформы строились вокруг понятия избыточной мощности. Он считал, что перевозки с постоянными интервалами являются наиболее экономически выгодными, однако недоступны предпринимателям в условиях дикой конкуренции, когда конкуренты могут попросту забрать всех пассажиров непосредственно перед прибытием кареты. Единственный способ избежать этого перевозчики видели в долгой загрузке карет до полного наполнения, что неминуемо требовало большего количества карет, чем регулярные интервалы. А за увеличением парка следовал рост провозной платы, ведь стоимость перевозок складывалась из издержек не только на движение, но и на простой [Ekelund Jr., Price III, 2012, p. 82].

В своей работе Эдвин Чедвик ставит вопросы, которые остаются ключевыми до наших дней: допустима ли конкуренция, и если да, то каким образом она должна быть организована? Благодаря своему опыту он приходит к определению понятий «конкуренция внутри сферы деятельности» и «конкуренция за сферу деятельности». Под первым он понимал постоянное соперничество предпринимателей, каждый из которых имеет равный доступ к работе на соответствующем рынке. В качестве альтернативы он предложил принцип административной конкуренции за сферу деятельности, который позволил бы избавиться от «зол, вызванных конкуренцией множественного капитала в одной сфере» [Chadwick, 1859, p. 393]. Если отрасль может эффективно и экономично управляться одной компанией, то необходимо от имени общества на определенный период времени передать лучшему из предприятий право обслуживать всю сферу [Ibid., p. 385]. Уникальность подхода Чедвика заключалась в идее разделения права собственности и права на деятельность — он считал, что правом организовывать перевозки должно обладать общество в лице государства, в то время как право выполнять перевозки может быть делегировано предпринимателям [Ekelund Jr., Price III, 2012, p. 80].

Дальнейшая судьба «Генеральной компании омнибусов»

Парижская реформа является примером типичной французской наполеоновской организационной модели, которая в дальнейшем широко применялась в континентальной Европе. Многие страны, включая Рос-

сийскую империю, начиная с 1860-х годов массово использовали монопольные концессии при внедрении конок и электрических трамваев. В сущности, большинство концессионных соглашений в Европе следовали принципам парижской реформы: лидерство государства, единственная компания, территориальная монополия, длительные сроки.

В самом Париже после реформы 1855 года организационная модель менялась несколько раз. Вскоре выяснилось, что такая длительная концессия (а в 1860 году она была перезаключена на 50 лет) имела серьезные недостатки. Так, одно из общественно полезных требований властей — перечислять сверхприбыли в бюджет города — демотивировало развитие перевозок. Особенно негативно это отразилось на обслуживании восточных районов, куда в ходе османовской перепланировки была вытеснена большая часть рабочего класса. Перевозчик не проявлял инициативу, а власти не принуждали его, так как бедное население не влияло на политику [Papaianis, 1996, p. 119].

Другим недостатком концессии было то, что она закрепила право компании учреждать фонд для инвестиций в недвижимость. Отчетность по перевозкам и операциям с недвижимостью велась отдельно, и перевозки были видимой частью деятельности, в то время как компания активно занималась спекуляцией на рынке недвижимости [Largoque, 1988, p. 50].

Наконец у департамента отсутствовали полномочия по принуждению компании к развитию технологий, что в итоге предопределило отставание Парижа при внедрении конки и электрического трамвая. Французский инженер Альфонс Луба еще в 1852 году изобрел рельсы с желобом, утопленные в городские мостовые и не затрудняющие движение другого транспорта и пешеходов, а первую экспериментальную линию в Париже построили в 1853 году. Однако в 1857 году компания выкупила линию Луба вместе с исключительными правами на внедрение конки в границах Парижа и преднамеренно не развивала это направление в дальнейшем [Papaianis, 1996, p. 104].

В результате в компании разочаровались. Департамент, видя, что в других городах конка вытесняет omnibusy, и не имея возможности вводить городские линии, с 1870-х годов начинает развивать пригородные перевозки конкой. Понимая, что они и дальше не смогут контролировать монополию единственной компании, власти отклоняют любые предло-

жения CGO. Департамент вовлекает в переговоры несколько компаний, чтобы рассмотреть их конкурентные предложения. Все новые соглашения заключаются только на отдельные линии [McKay, 1976, p. 146–147].

Дальнейшая история компании связана с перезаключением концессии на новых условиях на следующие 40 лет (1910–1950). В отличие от предыдущего соглашения, были прописаны требования полной механизации транспорта (автобусы и электрические трамваи), улучшения труда для работников и повышения льгот для пассажиров, а также пресечены попытки компании сохранить бизнес в сфере недвижимости.

Концессия не завершилась в срок из-за Первой мировой войны; наряду с другими компаниями CGO находилась на грани банкротства и прекращения работы. В 1919–1920-е годы департамент выкупил все компании наземного общественного транспорта, произошла муниципализация. Однако было принято решение не управлять всей системой самостоятельно, а привлечь частную компанию для выполнения перевозок с использованием муниципального имущества. Такая компания, *Societe des Transports en Commun de la Région Parisienne* (STCRP), с которой заключили контракт на 30 лет, работала на условиях компенсации всех издержек из бюджетных средств.

После Второй мировой войны Париж и вовсе отказался от частной оперирующей компании. В 1948 году парижский транспорт был национализирован, и с 1949 года перевозки выполняет *Régie Autonome des Transports Parisiens* (RATP). Координация с 1959 года возложена на *Syndicat des Transports Parisiens* (STP)¹. В таком виде парижский транспорт продолжает управляться до наших дней.

Пример второй. Британский свободный рынок

Лицензии для наемных карет

В отличие от Франции, где государство играло весьма значительную роль в регулировании омнибусов, Великобритания следовала иному подходу. Транспорт здесь был явным исключением из парадигмы концессий

¹ В 2000 году преобразован в *Syndicat des transports d'Ile-de-France* (STIF), в 2017 году — в *Île-de-France Mobilités*.

и монополий. Он традиционно полагался на принципы свободного рынка с конкуренцией нескольких компаний, а роль государственной или городской власти была менее значительной.

Основные принципы государственного управления в сфере регулярных перевозок были заложены в первой половине XVII века, когда в Англии появились первые наемные кареты, предшественники современных такси. В отличие от Франции, где концессии применялись по аналогии с патентом времен Блеза Паскаля и монополиями в других инфраструктурных отраслях (железные дороги, коммунальное хозяйство), в Великобритании за основу была взята система регулирования перевозок в формате такси.

Конно-каретные перевозки в формате такси возникли практически одновременно в Париже и Лондоне. Парижское такси появилось около 1630 года благодаря Николя Соважу, каретному мастеру из Амьена. А лондонское — в 1634 году благодаря отставному моряку, капитану Джону Бэйли.

Главной инновацией предпринимателей было то, что свободные кареты постоянно находились в центральных точках города. Соваж оборудовал стоянку на 20 карет на улице Сен-Мартен в Париже, а Бэйли в Лондоне разместил первые четыре кареты на площади около Майского дерева в Стрэнде. Использовались единообразные четырехместные кареты, а кучеры для лучшей узнаваемости носили форму (ливреи). Они были готовы к началу поездки в любой момент, пассажирам не требовалось предварительно заказывать подачу. У Соважа цена проезда рассчитывалась исходя из времени поездки, у Бэйли ради большего доверия пассажиров была заранее установлена оплата поездки в разные районы города [Jackman, 1916, p. 116; Richardson, 2000, p. 125].

Британские наемные кареты были известны как hackney carriages или hackney coaches (по одной из версий название происходило от фр. *hacquenée*, означающего породу лошади, по другой — от названия населенного пункта Хакни вблизи Лондона). А за парижскими каретами закрепилось название «фиакры» (см. рис. 1.3), произошедшее от святого Фиакра, который был изображен на одном из домов вблизи стоянки карет [Du Camp, 1867, p. 319; Parayanis, 1996, p. 1].

Таким образом, вместе с первыми каретами были изобретены основные принципы такси, актуальные до настоящего времени. Это свободный выбор маршрута пассажиром, возможность посадки без предвари-



Рис. 1.3. Фиакр

© 1878 Édouard Manet / Wikimedia Commons / public domain <Edouard_Manet_Le_fiacre.jpg>

тельного заказа, зависимость тарифов от длины поездки и узнаваемый внешний вид карет.

И Соваж, и Бэйли организовали перевозки без какой-либо санкции властей, первое время работая вне правового поля. Органы власти попросту не могли предвидеть, что такой вид перевозок может появиться. У предпринимателей не было никаких уникальных разрешений, из-за чего их примеру стали следовать другие. Не потребовалось много времени, чтобы на улицах появились аналогичные кареты.

Примечательно, что в Лондоне новый вид бизнеса моментально подвергся критике как со стороны властей, так и со стороны владельцев других видов транспорта. Было сложно оценить преимущества нововведе-

ния, а недостатки казались очевидными. Наемные кареты затрудняли уличное движение, портили мощение и занимали под стоянки центральные площади. Известно, что лорд Коттингтон, глава казначейства, в мае 1634 года направил в королевский Тайный совет письмо, в котором предлагалось ограничить длину поездки тремя милями и запретить нанимать кареты тем, у кого есть четыре и более собственных лошадей. Кроме того, лондонские судовладельцы, в отчаянии от появления конкурирующего вида транспорта, в июне 1634 года написали петицию с просьбой запретить передвижение извозчиков с запада на восток, то есть вдоль Темзы [Jackman, 1916, p. 116].

Волной критики воспользовались лоббисты других средств передвижения. В том же 1634 году сэр Сандерс Данкомб сумел убедить короля Карла I, что будущее городского транспорта за паланкинами (носилками с пассажиром), и получил эксклюзивные права на развитие этого транспорта в Англии на следующие 14 лет!

Пиком запретительных настроений можно считать 1635 год, когда был подготовлен проект королевского указа о запрете наемных конных повозок в Лондоне. Движение планировалось ограничить поездками в пригороды далее трех миль от городской границы. Более того, по этому указу каждый собственник кареты — неважно, личной или наемной — должен был удерживать четырех лошадей, готовых для передачи его величеству в случае необходимости.

Подобный проект вызвал настороженную реакцию местной знати, и в последующие два года власти Англии не решались опубликовать этот указ. В итоге проект указа был отозван в 1637 году. С этого момента отношение к пассажирским каретам изменилось в положительную сторону. Речь шла уже не о полном запрете, а об ограничении их количества.

В 1637 году Карл I, которого к тому времени убедили в важности некоего — небольшого — количества наемных карет для аристократии, поручил герцогу Джеймсу Хэмилтону (1606–1649), начальнику королевских конюшен, разрешить 50 каретам работать в Лондоне. В том же году Хэмилтон выдал лондонским извозчикам первые 50 лицензий на право выполнения наемных пассажирских перевозок. В каждой лицензии было указано, что владелец может содержать одну карету и двенадцать лошадей [Butcher, 2016, p. 5; Jackman, 1916, p. 117–118]. Так была изобретена первая в мире лицензия на перевозки такси. В последующие годы лондонские власти постоянно увеличивали количество лицензий, в 1662 году был установлен годовой сбор за наличие лицензии.

Лицензирование стало базовым подходом к регулированию сферы такси не только в Великобритании, но и во всем мире. В самой же Великобритании лицензии стали основным инструментом и в регулировании услуг общественного транспорта. В отличие от Франции, где омнибусы рассматривались как регулируемая монополия, здесь омнибусы, а затем и автобусы, стали регулировать с помощью лицензий аналогично сфере такси.

Лицензии для омнибусов

Как и в Париже, первым видом регулярного городского транспорта Лондона были омнибусы. В Лондоне их предшественниками были кареты, следовавшие из ближних пригородов по более или менее регулярным

маршрутам, так называемые *short stage coaches*. Маршруты формировались по предварительным заказам, а кареты на несколько минут останавливались на промежуточных остановках — у домов заказчиков, у таверн и гостиниц. Их расписание не было регулярным, и они не полагались на случайных пассажиров с улицы, места были забронированы заранее. Вместимость этих карет была низкой, от четырех до шести пассажиров, то есть ниже, чем у omnibuses, но выше, чем у карет извозчиков. Типичными пользователями такого транспорта были весьма состоятельные люди [Thompson, 1999]. В 1825 году в пригородах Лондона работало около 600 таких карет [Barker, Robbins, 1963, p. 3].

Логичным будет вопрос, почему общественный транспорт начал зарождаться на пригородных, а не на городских маршрутах? Дело в том, что в границах лондонского Сити было разрешено работать только обычным наемным экипажам. Ограничения действовали со времен первых наемных карет и проистекали из представления властей, что улицы в центре Лондона слишком узкие. Дабы не нагружать уличное движение, власти считали необходимым ограничивать количество лицензий и продавать их только извозчикам с малыми каретами. Большим каретам было запрещено подбирать пассажиров на улицах Сити, им разрешалось выполнять пригородные перевозки и останавливаться на окраинах Сити на конечных остановках. Предложения предпринимателей работать на городских маршрутах отвергались. Именно поэтому первые лондонские omnibuses появились за пределами городского ядра.

В 1828 году предприниматель Джордж Шиллибир, который ранее изготавлял кареты в Париже, направил прошение об открытии omnibusной линии в городе и получил отказ, после чего принял решение организовать пригородный маршрут от Паддингтона до Банка Англии в Сити через Нью-роуд (сейчас — Мэрилебон-роуд). Большая часть пути, кроме конечной остановки у Банка Англии, проходила за границами Сити. Таким образом Шиллибир не нарушал монополию извозчиков Сити, а действовал в строгом соответствии с Законом о каретах, который регулировал междугородние перевозки.

Первые два omnibuses Шиллибира начали движение 4 июля 1829 года. Кареты, запряженные тремя лошадьми и вмещавшие 22 пассажира (см. рис. 1.4), не отличались от тех, что использовались в формате за-

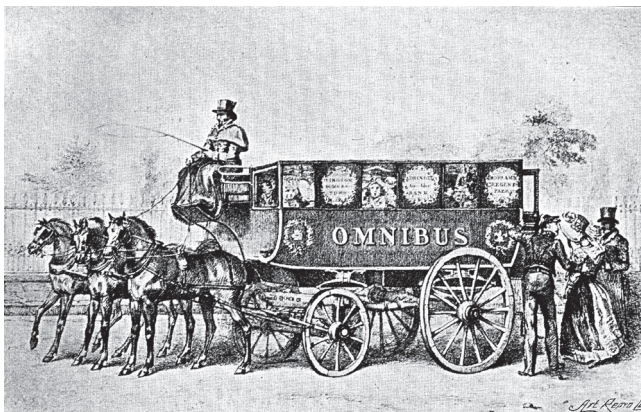


Рис. 1.4. Первый омнибус Джорджа Шиллибира в Лондоне

© 1902 Неизвестный автор / Wikimedia Commons / public domain <Shillibeer's first omnibus.png>.

казных перевозок. Но омнибусы Шиллибира выполняли движение по постоянному маршруту, с регулярными отправлениями и единой провозной платой в один шиллинг [Moore, 1902, p. 10–27].

Примеру Шиллибира моментально последовали другие. Вскоре все кареты стали ходить по регулярным расписаниям и постоянным маршрутам. В то же время некоторые предприниматели начали нелегально перевозить пассажиров внутри Сити, вызывая критику со стороны извозчиков и полиции, которая регулярно штрафовала и арестовывала водителей за загромождение городских улиц. В скором времени полиция оказалась бессильна против нарушителей, так как они приковывали себя цепями к каретам.

Конфликт разрешился только через несколько лет. С одной стороны, был принят новый Закон о наемных перевозках в Лондоне (The London Hackney Carriage Act of 1831), который снял ограничения на количество наемных карет в городе. С другой — новый Закон о каретах (The Stage Coach Act of 1832) разрешал омнибусам подбирать пассажиров в любых местах. Так прекратила свое существование монополия извозчиков в Сити.

Основной причиной этих изменений стало понимание несостоятельности аргументов об узости улиц в центре Лондона, так как в начале XIX века в городе обустроивали мощение, строили мосты и новые более широкие улицы. Отныне для работы в Сити владельцам омнибусов было достаточно приобрести лицензию. Это способствовало быстрому развитию бизнеса. Спустя два года, к 1834 году, количество выданных омнибусных лицензий составило 376 [Barker, Robbins, 1963, p. 26].

Специфика работы лондонских омнибусов сильно отличалась от парижской. Если в Париже маршруты движения и количество карет с самого начала устанавливались полицейской префектурой, то лондонские предприниматели не обременяли себя детальным регулированием: маршруты, тарифы и расписания определялись свободно. Лицензии не предписывали, по каким маршрутам можно, а по каким нельзя ездить. Предприниматели лишь обязывались уведомить городские власти о начале перевозок на определенном маршруте [Vacher, 1869, p. 257]. На конкретных улицах могли работать десятки перевозчиков, владевших от одной до нескольких десятков карет [Barker, Robbins, 1963, Appendix 2].

Хотя регулирование развивалось и усложнялось, власти всегда оставляли предпринимателям достаточно места для маневра. После ввода лицензий для карет (1832) были введены лицензии для кучеров и кондукторов (1838). Постоянно развивались требования к безопасности карет. В 1842 году была разрешена перевозка пассажиров на крыше, затем были введены требование осмотра карет полицией (1853) и требование высадки пассажиров только на левой стороне улиц (1867).

В то же время лондонские предприниматели были обложены различными платежами: сбор за лицензию, за мили, за платный проезд, за регистрацию кареты, за конюшни и за депо. До отмены сбора за платный проезд (1864) и за мили (1870) эти платежи составляли существенную часть общих расходов предпринимателей. Сбор за мили, к примеру, доходил до 20% от общих расходов в 1850-е годы [Ibid., p. 61].

Конкуренция омнибусов

В 1830-е годы количество омнибусов стремительно увеличивается, достигая к 1838 году 620 [Ibid., p. 37]. Между предпринимателями усиливается конкуренция. Пассажирские кареты либо загромождают улицы

в ожидании пассажиров, либо соревнуются, кто первым посадит новых клиентов.

Впервые такие проблемы были отмечены в Паддингтоне в 1831 году. В тот момент лондонские предприниматели проявили способность к самоорганизации. Без какого-либо участия властей состоялось собрание перевозчиков Паддингтона, на котором они создали ассоциацию, избрав председателем Джорджа Шиллибира. Предприниматели приняли решение ограничить количество карет, следующих в Паддингтон, до 57, для поддержания постоянного четырехминутного интервала отправления карет. После этого с маршрутов убрали 33 лишние кареты. Были наняты инспекторы для контроля интервалов и очередности выхода карет разных предпринимателей [Ibid., p. 22]. В скором времени на некоторых других маршрутах появились похожие ассоциации перевозчиков; в результате из-за координации расписаний увеличилась производительность (пробег) каждой кареты.

Однако хаотичная конкуренция между предпринимателями не была изжита полностью. Многие кучера продолжали или тащиться, загромождая улицы, или устраивать гонки за пассажирами, а кондукторы — до отказа наполнять салон, несмотря на то что каретами пользовалась «чистая» публика.

Конкуренция вызывала обеспокоенность и у властей, и у пассажиров. Многочисленные жалобы привели к внедрению лицензий для водителей и кондукторов: пройдя проверку, они получали специальный металлический жетон.

В свою очередь, предприниматели не оставляли без ответа любые действия властей, регулярно устраивая собрания, на которых демонстрировали свое отношение к усилению регулирования или увеличения сборов. Одним из наиболее массовых для своего времени было собрание 1838 года, на котором присутствовали более 140 участников [Ibid., p. 31–35].

Одной из причин агрессивной конкуренции был характер оплаты труда кучеров и кондукторов. Предприниматели выплачивали работникам весьма скромную постоянную заработную плату. Работники при этом присваивали себе часть выручки от оплаты проезда. Предпринимателям была известна приблизительная суточная выручка с кареты на каждом маршруте, и большинство кондукторов сдавали

именно эту сумму, оставшуюся же часть присваивали и делились с кучерами. Это обстоятельство делало работу на транспорте весьма привлекательной для своего времени, несмотря на смены по 15–16 часов семь дней в неделю.

Лондонская генеральная омнибусная компания

Важным этапом развития городского транспорта Лондона стало формирование в 1855 году крупнейшего перевозчика — Лондонской генеральной омнибусной компании.

Предпосылки для этого были заложены ситуацией на рынке перевозок 1850-х годов. В 1851 году в Лондоне проходила Великая выставка промышленных работ всех народов, которую посетили несколько миллионов туристов из двух десятков стран. Для обслуживания гостей лондонские предприниматели задействовали все резервы и увеличили количество омнибусов до 1300. В ходе выставки предприниматели перевозили пассажиров по высоким тарифам и получили большую прибыль, однако затем спрос упал, увеличилась конкуренция и снизились тарифы.

Одной из характерных конкурентных стратегий того периода стало формирование новых ассоциаций перевозчиков, стремившихся работать на укороченных маршрутах, то есть на наиболее востребованных участках существующих линий. Новые ассоциации снижали тарифы и вытесняли предпринимателей, которые обслуживали длинные маршруты. Во многом из-за этого с рынка ушли 200–300 карет.

Кризис усугубила начавшаяся в 1853 году Крымская война. Выросли цены на фураж, а это одна из главных статей расходов, ведь на каждый омнибус, с учетом сменяемости, приходилось по 12 лошадей. Следовательно, увеличились тарифы, снизился спрос и количество карет — до 810. Предприниматели работали в условиях нулевой или минимальной прибыли. Возможным решением этой проблемы могло бы стать смягчение налоговой нагрузки, в первую очередь сокращение сбора за мили. Однако власти игнорировали соответствующие прошения, озвученные на собрании ассоциаций перевозчиков в 1853 году. В результате к середине 1850-х годов омнибусный бизнес стал, пожалуй, наименее привлекательным за все время своего существования.

В 1855 году на Всемирной выставке в Париже посетителям демонстрировали не только выставочные павильоны, но и достижения городского хозяйства, в частности, превосходно работающую омнибусную монополию. Выставку посетили и некоторые лондонские перевозчики. Известно, что трое из них, владевшие 80 омнибусами, прямо на выставке договорились о продаже своих компаний французским инвесторам. Было создано англо-французское акционерное общество *Compagnie Générale des Omnibus de Londres*. В Лондоне общество провело переговоры с ассоциациями перевозчиков и в течение года выкупило 600 из 810 омнибусов.

Новая компания обслуживала около 60 маршрутов. Благодаря своему масштабу ей удалось снизить расходы на корм лошадей, модернизировать конюшни, она начала продавать навоз, сдавать рекламные площади на каретах и привносить другие парижские управленческие практики [Barker, Robbins, 1963, p. 59–91].

Лондонский выкуп перевозчиков, несмотря на кажущееся сходство с Парижем, проходил по иному сценарию: это было добровольным решением бизнеса, тогда как в Париже объединение перевозчиков создавалось по авторитарному решению властей [Chadwick, 1859, p. 391; Barker, Robbins, 1963, p. 73]. Кроме того, в Лондоне компания не получила монопольных прав на транспортное обслуживание города, а продолжила существовать в режиме свободного рынка наравне с остальными участниками. Отсутствие монопольных прав объясняет и отказ компании выкупать оставшиеся 210 карет (компания считала, что они обслуживают менее прибыльные маршруты).

Формирование компании завершилось выводом, по политическим причинам, французского капитала и преобразованием компании в английскую *The London General Omnibus Company (LGOС)* в 1859 году [Barker, Savage, 1974, p. 128].

У компании всегда было много конкурентов, главный из них — *The Road Car Company (RCC)*. Компании-перевозчики по железной дороге, на метрополитене и конке организовывали подвозящие омнибусные маршруты к рельсовому транспорту. Работали и небольшие омнибусные компании.

Характер конкуренции периодически менялся. Если 1870-е и 1880-е годы были отмечены яркой конкуренцией, включая открытие

параллельных маршрутов и ценовые войны, то 1890-е принесли мирное сосуществование: большинство перевозчиков заключили соглашения о тарифах и разделении зон обслуживания. В периоды ожесточенной борьбы современники отмечали хаотичность работы омнибусов и общие проблемы с уличным движением. Конкуренция была невыгодна самим перевозчикам, так как неизбежно снижала дивиденды акционеров и угрожала компаниям кризисом.

К концу века LGOC выполнял приблизительно половину омнибусных перевозок Лондона. Объем перевозок в 1896 году достиг 159 млн пассажиров (LGOC), 54 млн (RCC) и около 100 млн (прочие компании) [Barker, Robbins, 1963, p. 260].

Регулирование автобусов в начале XX века

Основные принципы регулирования, предполагающие свободную конкуренцию, не изменились и в процессе перехода на автобусы. Механизация общественного транспорта, как и все предыдущие изменения, проходила без давления властей и полностью по коммерческой инициативе перевозчиков. Приблизительно в 1905 году, когда автобусы стали более надежными и дешевыми в эксплуатации в сравнении с каретами, начался массовый переход на этот вид транспортных средств.

Роль властей заключалась в том, что они ввели лицензии, аналогичные омнибусным, для маршрутных автобусов, а также в принципе разрешили эксплуатацию техники с двигателем, после чего постепенно увеличивали разрешенную максимальную массу, допустимые габариты и разрешенную скорость движения.

Благодаря своевременному переходу на автобусы LGOC смогла увеличить свою рыночную долю. В 1908 году компания выкупила двух крупнейших конкурентов — RCC и The Vanguard Motor Omnibus Company, в 1911-м та же судьба постигла The Great Eastern Bus Company. С остальными конкурентами заключили соглашения о районах перевозок и максимальном количестве автобусов. К 1912 году LGOC добилась доминирующего положения на автобусном рынке Лондона, имея 1863 из 2085 автобусных лицензий.

Однако рынок оказался безжалостен и к LGOC. Она потеряла самостоятельность в 1912 году, став частью большого холдинга — ее выкупила

крупнейшая компания лондонского метро The Underground Electric Railways Company of London (UERL). На новом витке эволюции компании ею больше не управляли люди, вышедшие из конно-каретного бизнеса. Были пересмотрены маршруты и тарифы, кратно повысился суточный пробег автобусов, началась интеграция с метро и ужесточилась конкуренция с трамваями, которые не входили в холдинг UERL. В отдельные периоды автобусные перевозки даже перекрестно субсидировали метро [Barker, Robbins, 1974, p. 164–191].

Усиление регулирования

Финальным событием режима свободной конкуренции на лондонском транспорте стало появление в 1922 году так называемых пиратов, то есть нелегальных перевозчиков. Это событие предопределило рост влияния государства в транспортной отрасли.

Хотя пираты были известны еще с 1830-х годов, когда некоторые предприниматели пытались работать на маршрутах ассоциаций перевозчиков без их согласия, это не было распространенным явлением, а проблема решалась блокированием нежелательных карет на улицах [Barker, 1990, p. 18]. Однако с переходом на доступные автобусы, для которых не требовалось содержать чрезвычайно дорогое конное хозяйство, пиратство приобрело массовый характер. Им занимались мелкие предприниматели, которые брали в аренду один автобус для работы на наиболее прибыльных улицах в часы пик, тем самым отбирая пассажиров у регулярных компаний.

Первым подобным перевозчиком стала фирма Chocolate Express. Количество пиратских автобусов росло стремительно: 150 (1923), 459 (1924), 556 (1925). В общей сложности они составляли порядка 10% от всех автобусов [Barker, Robbins, 1974, p. 223].

Существующие перевозчики LGOC (автобусы) и LCC (трамваи), еще не оправившиеся от кризиса после Первой мировой войны, были вынуждены снижать заработную плату, что приводило к забастовкам. К слову, работники лондонского транспорта и ранее находились в тяжелом положении, ведь заработная плата не повышалась с 1914 по 1920 год.

Таким образом три фактора — война, пираты и забастовки — заставили перевозчиков и власти начать совместные обсуждения необходимости координировать городской транспорт. В консультациях принимали участие все заинтересованные государственные органы: представители Лондонского графства, министерства транспорта и парламента.

Стороны пришли к консенсусу о неизбежности регулирования, результатом чего стал новый Закон о дорожном движении в Лондоне (The London Traffic Act of 1924), дающий национальному министерству транспорта право согласовывать маршруты, типы автобусов и частоту движения на определенных улицах города путем издания так называемых Приказов об ограничениях на улицах (Restricted street orders).

В первый год был утвержден перечень из 200 улиц, в 1925 году в него вошли еще 600. В итоге практически все центральные и все улицы с трамвайным движением получили соответствующий статус. Доступ новым компаниям фактически был заблокирован, продолжать пиратский бизнес оказалось невозможно, и с 1925 по 1927 год существующие компании выкупили их автобусы [Barker, Robbins, 1974, p. 202–232; Shelldrake, 1997].

По инициативе министра транспорта Герберта Моррисона консультации о координации лондонского транспорта продолжились. Более того, идея простой координации трансформировалась в идею муниципализации, то есть выкупа местными властями активов транспортных предприятий. С 1929 года власти вели интенсивные переговоры с каждым перевозчиком об условиях и цене выкупа [Barker, Robbins, 1974, p. 270–282], которые завершились принятием нового Закона о пассажирском транспорте Лондона (The London Passenger Transport Act of 1933). По этому закону 95% имущества общественного транспорта было выкуплено в муниципальную собственность и консолидировано в так называемом Совете пассажирского транспорта Лондона (London Passenger Transport Board, LPTB). В него вошли пять железнодорожных компаний, 14 муниципальных и три частные трамвайные компании и 61 автобусная.

Формирование Совета пассажирского транспорта Лондона завершилось в 1936 году. Приблизительно в это время, с принятием Закона о дорожном движении (The Road Traffic Act of 1930), во всей Великобритании власти начали контролировать маршруты перевозчиков [Mulley, 1983].

На этом прекратилась столетняя история существования общественного транспорта Лондона как бизнеса на свободном рынке.

До нашего времени, несмотря на множество преобразований, планирование и организация перевозок в Лондоне остается прерогативой органов власти, а частные перевозчики с 1984 года привлекаются посредством контрактов на маршруты.

Что касается остальной Великобритании, государство занималось организацией перевозок до 1980-х годов, до дерегулирования автобусов. То есть за почти двухвековую историю полтора века перевозки были видом бизнеса, и только с 1930-х по 1980-е годы — социальным обязательством государства.

Пример третий. Американские маршрутные франшизы

Первая конка

Одновременно с Европой, в 1820-е годы, городской общественный транспорт появляется и в Соединенных Штатах Америки. Первые омнибусы выходят на маршруты в Нью-Йорке (1827), Филадельфии (1831), Бостоне (1835) и Балтиморе (1844), а первая конка — в Нью-Йорке (1832) и Новом Орлеане (1835).

Опыт США более интересен по части рельсового транспорта. Ведь конка, первый вид уличного рельсового транспорта, впервые появилась именно в Америке. Своим появлением конка обязана случайности. Банкир Джон Мэйсон, вдохновившись паровой железной дорогой между Олбани и Скенектади (штат Нью-Йорк), в 1831 году решил построить линию от Нью-Йорка до Олбани. Первый участок планировалось провести от Нижнего Манхэттена до Гарлема с перспективой продления на север. Мэйсон создал компанию, получил разрешение властей штата и утвердил трассировку по улицам Бауэри и Четвертой авеню (ныне Парк-авеню) у властей Нью-Йорка. Однако ему не удалось получить согласие городских властей на эксплуатацию линии с паровым двигателем южнее 23-й стрит, то есть в освоенной части города. В итоге первый уча-

Ryzhkov, Aleksandr Yu.

City and operators: the history of transport reforms / Aleksandr Yu. Ryzhkov; HSE University. — Moscow: HSE Publishing House, 2024. — 464 pp. + 16 pp. ill. — 600 copies. — ISBN 978-5-7598-2932-4 (pbk.). — ISBN 978-5-7598-4040-4 (e-book).

The book explores the interaction between the government and business in the field of urban public transportation. Using the examples of significant organizational reforms from the past that either strengthened the role of the government or opened the industry to market forces, the book describes how modern concepts for public transport regulation were developed. The book considers various cases, spanning from the 17th to the 21st century and from London and Stockholm to Santiago and Nairobi. It covers decisions made by baron Haussmann, Margaret Thatcher, and members of the Moscow government.

The book draws on an extensive collection of literature and professional experience. It is intended for experts and students in the areas of urban transportation, urban planning, and public administration.

Научное издание

Александр Юрьевич Рыжков

**Город и перевозчики:
история транспортных реформ**

Зав. книжной редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Т.В. Коршунова*

Компьютерная верстка: *С.В. Родионова*

Корректор *Е.Е. Андреева*

Дизайн обложки: *С.Е. Рубцов*

Фотография автора: PR-блок НИУ ВШЭ

Все новости издательства — <http://id.hse.ru>

По вопросам закупки книг
обращайтесь в отдел реализации
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15295, 15296, 15297
bookmarket@hse.ru

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285

Подписано в печать 22.12.2023. Формат 70×90/16
Гарнитура PT Serif. Усл. печ. л. 33,9. Уч.-изд. л. 25,5
Тираж 600 экз. Изд. № 2778. Заказ №

Отпечатано в ООО УК «Победа Капитал»
127550, г. Москва, ул. Прянишникова, д. 19А, стр. 2
Тел.: +7 495 308-82-06