

ВОСТОЧНАЯ АНАЛИТИКА

Выпуск 3, 2020

EASTERN ANALYTICS

Issue 3, 2020

Russian Academy of Sciences
Institute of Oriental Studies

EASTERN ANALYTICS

Issue 3, 2020

Moscow
2020

Российская Академия наук
Институт востоковедения

ВОСТОЧНАЯ АНАЛИТИКА

Выпуск 3, 2020

Москва
2020

Редакция

В. В. Наумкин

(главный редактор)

В. Я. Белокреницкий

(зам. главного редактора)

А. В. Акимов

Н. Ю. Ульченко

И. В. Федулов

Члены редколлегии

А. К. Аликберов

А. Д. Васильев

А. В. Воронцов

А. Д. Воскресенский

А. С. Железняков

И. Д. Звягельская

В. А. Исаев

В. А. Кузнецов

С. Г. Лузянин

Н. М. Мамедова

Д. В. Мосяков

С. А. Панарин

Д. В. Стрельцов

Т. Л. Шаумян

Ответственный редактор выпуска — А. В. Акимов

Редактор статей на русском языке — Е. Ф. Щепилова

DOI: 10.31696/2227-5568-2020-03

© ФГБУН ИВ РАН, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИКА

<i>Авдаков И. Ю.</i> ТРАНСПОРТ ЯПОНИИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ	7
<i>Акимов А. В.</i> МОРСКОЙ ТРАНСПОРТ АЗИИ: КРАТКИЙ СТАТИСТИЧЕСКИЙ ОЧЕРК.....	15
<i>Бизязев А. И.</i> РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА В ИЗРАИЛЕ	28
<i>Борисов М. Г.</i> ПЕРСПЕКТИВЫ ЭЛЕКТРИФИКАЦИИ АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА В АЗИАТСКИХ СТРАНАХ.	41
<i>Борисова Е. А.</i> ДОРОГИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ. НОВЫЕ ПРОЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРАНЗИТА.....	51
<i>Грайворонский В. В.</i> ТРАНСПОРТ МОНГОЛИИ	61
<i>Маркаръян С. Б.</i> ЯПОНИЯ: ЕСТЬ ЛИ ШАНС ПОДНЯТЬ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА? (АНАЛИЗИРУЯ СТАТИСТИКУ)	71
<i>Марьясис Д. А.</i> БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА ИЗРАИЛЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ.....	87
<i>Осипова М. Г.</i> МОРСКОЙ ТРАНСПОРТ РЕСПУБЛИКИ СИНГАПУР	101

<i>Растянникова Е. В.</i> МИРОВОЙ РЫНОК РЕСУРСОВ ЦВЕТНОЙ МЕТАЛЛУРГИИ	109
---	-----

<i>Томберг И. Г.</i> ТРУБОПРОВОДНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ КИТАЯ И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ	131
--	-----

<i>Семенова Н. К., Аристова Л. Б.</i> ПОРТ ШАНХАЙ: ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ	154
--	-----

<i>Чеснокова С. В.</i> ТРАНСПОРТ ИНДОНЕЗИИ	179
---	-----

ПОЛИТИКА

<i>Митрофаненкова О. Е.</i> МАРШРУТЫ АФГАНСКОГО НАРКОТРАФИКА (КОНЕЦ XX в. – НАЧАЛО XXI в.)	190
--	-----

<i>Сарабьев А. В.</i> ПУЛ-ФАКТОРЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ ИЗ АРАБСКОГО МИРА В СТРАНЫ ЕВРОПЫ	202
---	-----

<i>Федорова И. Е.</i> К ИРАНО-ИНДИЙСКИМ ОТНОШЕНИЯМ	214
---	-----

Бизязев А. И.*

РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА В ИЗРАИЛЕ

Bizyaev Anton**

REGULATION OF PUBLIC TRANSPORT IN ISRAEL

DOI: 10.31696/2227-5568-2020-03-028-040

Аннотация: Волна реформ транспортных систем во многих странах мира в конце двадцатого века породила многообразие форм организации транспортной отрасли. Ключевую роль в этих изменениях играет эволюция самого регулятора. Данная работа посвящена изучению устройства транспортного регулирования на примере Израиля. Для этого рассматривается структура регулятора, распределение полномочий между центральной властью и муниципальными властями, модель STO и степень вовлеченности операторов в транспортное планирование, форма организации конкуренции в отрасли. Затем рассматривается ряд потенциальных проблем, отмечаемых исследователями и связанных с израильской формой транспортного регулирования. Проведенный анализ показал, что структура регулятора представляет собой сочетание из государственных органов власти в лице подразделений Министерства Транспорта и Министерства Финансов и частной компании в лице Администрации общественного транспорта, предоставляющей экспертизу государству в отношении проведения транспортных реформ. Создание Администрации является результатом либеральных реформ в Израиле в конце двадцатого века, направленных в том числе на решение проблемы «захвата регулятора» двумя монополистическими автобусными кооперативами, которая составляла специфику израильского транспортного сектора на протяжении значительной части его истории. Однако в отношении централизации власти изменений не произошло: муниципалитеты по-прежнему имеют очень ограниченные возможности в сфере транспорта, большинство решений принимается централизованно, что может сдерживать проведение гибкой транспортной политики. Наконец, применение модели STO показало, что практически все решения в вопросах транспортного планирования также принимает государство, а не транспортные компании. Это отличает Израиль от распространенной в Европе практики передачи решений полностью или частично на тактическом (а иногда даже на стратегическом) уровне транспортным компаниям.

Ключевые слова: транспорт, регулирование, экономика, Израиль.

Abstract: At the end of the 20th century massive wave of transport reforms produced a large variety of transport organization forms. Evolution of the regulator has played a key role in these changes. This paper studies the structure of transport regulation in Israel. I describe the structure of the regulator, division of authority between national and regional levels, operators' involvement in transport planning (STO model), and competition. Then I discuss potential problems highlighted in the literature on Israeli transport regulation. The paper shows that the structure of the regulator combines government authorities with private company providing the expertise to the government in the field of reforms.

* Бизязев Антон Игоревич – аспирант ИСАА МГУ, лаборант-исследователь отдела изучения Израиля ИВРАН; e-mail: abizyaev@ya.ru. ORCID: 0000-0003-1492-8734.

** Bizyaev Anton – IAAS MSU, PhD student; IOS RAS research assistant; e-mail: abizyaev@ya.ru. ORCID: 0000-0003-1492-8734.

This is a result of liberal reforms in Israel at the end of the 20th which included among its goals solving the issue of regulatory capture in Israeli transport sector. However, the division of authority has not been changed. Regional authorities still play a minor role in transportation policy compared to national regulator which might hinder the ability of the government to adapt and quickly respond to changes in the transportation market. Lastly, STO model has shown that almost all decisions in transport planning are made by government and not by transport companies. This distinguishes Israel from European practice delegating the ability to make decisions on tactical (and sometimes even strategic) level to transit operators.

Keywords: transport, regulation, economics, Israel.

Введение

Одной из важнейших характеристик пассажирского транспорта является сетевая структура отрасли, связывающая между собой различные географические районы и позволяющая людям эффективнее удовлетворять свои разнообразные потребности. Это свойство обусловлено особенностями транспортной инфраструктуры, которая является неотъемлемой частью любой транспортной системы и с экономической точки зрения часто считается естественной монополией. По этой причине исторически транспорт находился под строгим контролем со стороны государства, и зачастую транспортные услуги предоставляли государственные монополии.

Подобный подход подвергся серьезному пересмотру в конце двадцатого века. Волна реформ транспортных систем во многих странах мира породила многообразие форм организации отрасли, начиная от преобладающей роли свободной конкуренции и частного сектора и заканчивая традиционным государственным обеспечением транспортных услуг. Хотя большинство исследований в этой области сосредоточено на изменениях в форме конкуренции и отраслевой структуры, автору представляется, что ключевую роль в этих изменениях играет эволюция самого регулятора, поскольку даже в самых либеральных транспортных системах государство по-прежнему оставляет за собой существенные регуляторные полномочия.

Работа посвящена изучению устройства транспортного регулирования на примере Израиля. Для этого рассматривается структура регулятора, распределение полномочий между центральной властью и муниципальными властями, модель STO и степень вовлеченности операторов в транспортное планирование, форма организации конкуренции в отрасли. Затем рассматривается ряд потенциальных проблем, отмечаемых исследователями и связанных с израильской формой транспортного регулирования. Завершает работу заключение и список литературы.

1. Структура регулятора

Первым элементом анализа любой регуляторной системы является изучение структуры регулирующих органов, то есть того, что представляет собой

«регулятор» в отношении «регулятор – регулируемый». Сюда входят вертикальные и горизонтальные связи между ответственными министерствами, управлениями и ведомствами и распределение между ними ответственности за различные функциональные элементы регуляторной системы (планирование, финансирование, контроль за реализацией и т. д.).

Кроме того, необходимо рассмотреть положение транспортных ведомств относительно национального регулятора или муниципальных властей, то есть являются ли они внутренними или внешними по отношению к соответствующему звену исполнительной власти. Примером первой ситуации является отдел общественного транспорта внутри муниципальной власти, примером второй является отдельная компания, выполняющая регуляторные функции и находящаяся в собственности муниципалитета. Рассмотрение структуры регулятора важно для понимания распределения ответственности и принципов взаимодействия и подчинения как внутри государственных органов, так и между государством и частными консультативными агентствами.

Главным регулирующим органом для общественного транспорта в Израиле является Министерство Транспорта (полное наименование: Министерство Транспорта и Дорожной Безопасности). Созданное в 1948 году, Министерство Транспорта и Дорожной Безопасности осуществляет широкий спектр функций по регулированию транспортной отрасли Израиля. Под контролем Министерства находятся наземные, морские и воздушные гражданские транспортные перевозки. В обязанности Министерства входит планирование, развитие и поддержание транспортной инфраструктуры и транспортных сетей внутри страны. Как отмечается на сайте Министерства, «выполнение Министерством этих обязательств способствует развитию экономики страны вкупе с повышением безопасности транспортировки и защитой окружающей среды»¹.

Официальные цели Министерства Транспорта представлены на сайте Министерства и сводятся к следующим трем пунктам:²

- обеспечение регулярных, качественных и эффективных транспортных услуг;
- развитие транспортной системы в соответствии с потребностями других отраслей национальной экономики и транспортных систем других стран, а также с соблюдением надлежащего уровня транспортной безопасности и защиты окружающей среды;
- обеспечение и поддержание международного наземного, морского и воздушного транспортного сообщения.

Несмотря на регуляторные полномочия, которыми исторически обладало Министерство в отношении общественного транспорта, далеко не всегда национальный регулятор в действительности обладал способностью

¹ Сайт Министерства Транспорта и Дорожной Безопасности Израиля. URL: https://www.gov.il/he/Departments/about/about_ministry_of_transportation (дата обращения – 10.07.2018).

² Ibid.

регулировать соответствующую отрасль, что является одной из главных отличительных особенностей эволюции транспортного регулирования в Израиле. До 2000 года государственный регулятор находился в сильной зависимости от двух монополистических операторов («Эгед» и «Дан»). Государство на тот момент практически утратило контроль над отраслью автобусных перевозок, во многом из-за значительной асимметрии информации между государством и перевозчиками, что фактически привело к состоянию «захвата регулятора» автобусными кооперативами. Эти и другие проблемы были отмечены в ряде отчетов экспертных комиссий, единогласно указывавших на необходимость реформирования отрасли [Ida and Talit, 2015].

После долгих лет обсуждений и переговоров в 2000 году в Израиле была начата обширная транспортная реформа. В рамках реформы была создана Администрация общественного транспорта (Public Transportation Administration) – частная компания, главной задачей которой является помощь Министерству Транспорта и Министерству Финансов в организации и проведении транспортных реформ с 2000 года. Официально Администрация, будучи частной компанией, не располагает правами регулятора; ее роль сводится к оказанию услуг в области менеджмента, централизации, координации и консультирования. Однако на практике Администрация принимала участие и в некоторых сферах регуляторной деятельности. Проведение реформы общественного транспорта позволило увеличить конкуренцию в отрасли, тем самым снизив зависимость государства от крупных компаний [Ida and Talit, 2015].

Создание Администрации общественного транспорта стало важным актом привлечения экспертизы из частного сектора для проведения транспортных реформ в Израиле, а также примером аутсорсинга государственным регулятором некоторых своих функций частному сектору. За более чем десятилетие деятельности в результате конкурентного отбора сменилось несколько компаний в роли Администрации общественного транспорта. В 2012 году деятельность Администрации была разделена между двумя компаниями: одна из компаний была назначена ответственной за планирование и финансы (компания «Адалия»), другая занималась системами сбора информации и контроля и управлением реализацией реформ (компания АМСГ). Кроме того, с 2003 года третья компания (компания «Риба») занималась операционным контролем деятельности операторов. Все три вышеперечисленные компании представляли собой частный сектор, привлеченный к управлению общественным транспортом в Израиле. Более того, каждая из этих компаний могла выставлять на подряд часть своих задач другим частным компаниям при помощи тендеров и с одобрения Министерства Транспорта [Ida and Talit, 2014].

Другим важным элементом транспортной реформы 2000-х годов стало включение Министерства Финансов в качестве дополнительного регулятора для отрасли общественного транспорта вместе с Министерством Транспорта.

Непосредственное участие Министерства Финансов было во многом обусловлено стремлением правительства сократить бюджетные расходы, выделяемые на транспорт, чрезмерный рост которых был отмечен в качестве одной из проблем предыдущей системы [Bassat, 2002]. По этой причине основные задачи Министерства Финансов в этой сфере сводятся к контролю конкурентных тендеров, ставших основой новой системы конкуренции в секторе автобусных пассажирских перевозок в Израиле, с точки зрения регулирования объемов субсидирования для операторов.

Наконец, в 2013 году совместно Министерством Транспорта и Министерством Финансов было создано Национальное управление общественного транспорта (National Public Transport Authority), являющееся также вспомогательным подразделением Министерства Транспорта, основной задачей которого является контроль над обеспечением функционирования эффективной системы общественного транспорта в Израиле в соответствии с целями и задачами, установленными правительством (Ministry of Transport, 2007). В сферу деятельности Управления входит планирование общественного транспорта, контроль реализации транспортных проектов, планирование и развитие транспортных инфраструктурных проектов. Управление занимается лицензированием компаний, занимающихся пассажирскими и грузовыми перевозками. Управление также отвечает за регулирование железнодорожных перевозок в Израиле в лице компании «Ракевет Исраэль». В сферу деятельности Управления также входит экономическое регулирование, включая контроль субсидирования, планирование и реализация тарифной политики, а также регулирование контрактов и тендеров с поставщиками услуг общественного транспорта в рамках программы по повышению конкуренции в отрасли общественного транспорта в Израиле³.

Более подробное устройство взаимосвязей между регуляторными органами представлено на рис. 1 ниже, отражающей современную структуру израильского транспортного регулирования.

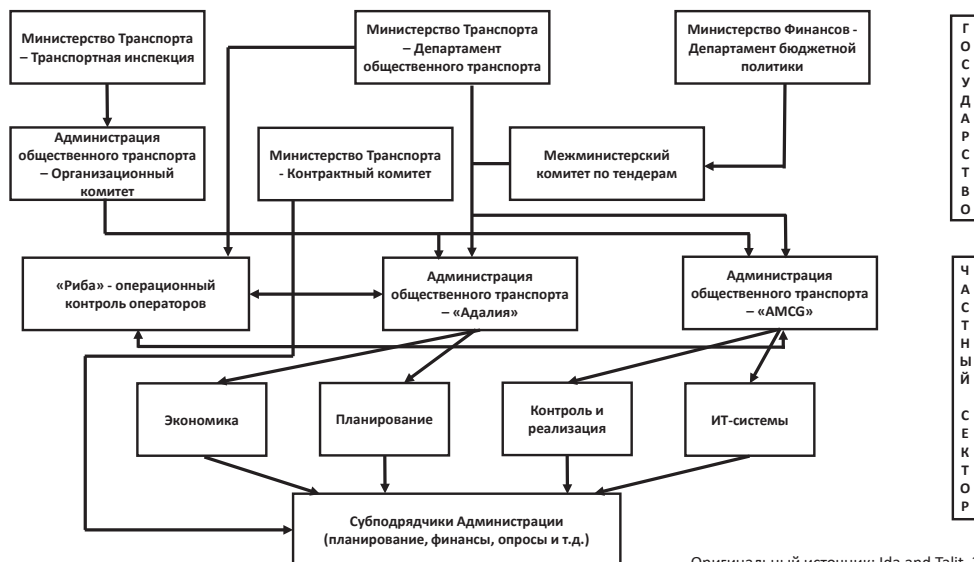
Данную схему можно мысленно разделить горизонтальной чертой на два сектора – государственный и частный. Государственный сектор представлен, прежде всего, Министерством Транспорта в лице Департамента общественного транспорта, контролирующего деятельность частных компаний, формирующих ядро Администрации общественного транспорта, Транспортной инспекции и подотчетного ему организационного комитета Администрации общественного транспорта, а также Контрактного комитета, отвечающего за контракты с субподрядчиками Администрации со стороны частного сектора. Помимо Министерства Транспорта государственный сектор также представлен, как было упомянуто выше, Министерством Финансов в лице Департамента бюджетной политики, который вместе с представителями Министерства Транспорта образует Межминистерский комитет по тендерам.

³ Сайт Администрации общественного транспорта Израиля. Об Администрации. URL: https://www.gov.il/he/departments/about/about_public_transportation_authority (дата обращения – 16.07.2019).

Частный сектор представлен вышеупомянутой Администрацией общественного транспорта, состоящей из трех частных консультативных компаний, ответственных за операционный контроль операторов («Риба»), экономику и планирование («Адалия») и контроль и реализацию тендерной конкуренции и ИТ-системы («АМСГ»). Администрация общественного транспорта имеет право отдавать на аутсорсинг часть своих обязательств, но при этом она находится под контролем государства и может заключать контракты только с одобрения министерств [Ida and Talit, 2014; 2016].

Рисунок 1

Устройство регулирования наземного общественного транспорта в Израиле



Оригинальный источник: Ida and Talit, 2014

Источник: Ida and Talit (2014).

2. Распределение полномочий между национальными и региональными властями

Существенным фактором в регуляторном процессе, на который обращают внимание исследователи [Ida and Talit, 2015; 2018], является баланс полномочий между национальным регулятором и региональными (муниципальными) властями. С этой точки зрения можно выделить два основных подхода к регулированию общественного транспорта. В первом случае регулирование осуществляется государством централизованно на национальном уровне. Такая форма организации устраняет проблемы, связанные с согласованием мер с муниципальными властями, однако является менее гибкой и менее восприимчивой к требованиям отдельных групп пассажиров [Ida and Talit, 2015].

Во втором случае регулирование децентрализовано и осуществляется преимущественно или полностью на уровне муниципалитетов и округов. При таком подходе муниципальные власти имеют большую автономию в решении транспортных вопросов и могут самостоятельно устанавливать объем перевозок, проводить тендеры, контролировать качество услуг, определять маршрутные схемы и так далее, оставаясь при этом в рамках национальной транспортной стратегии, определяемой министерством транспорта. Подобное разделение позволяет лучше учитывать локальные транспортные потребности и особенности спроса, однако может быть сопряжено с более высокими издержками координации между властями различных округов и между муниципальными транспортными органами и министерством транспорта [Hensher and Houghton, 2004; Ida and Talit, 2015]. В большинстве стран в качестве регулятора общественного транспорта выступают именно муниципальные (региональные) органы власти [Hensher and Houghton, 2004; Ida and Talit, 2018], однако в некоторых странах сохраняется выраженная роль национального регулятора.

В Израиле транспортное регулирование осуществляется на национальном уровне от лица Министерства Транспорта совместно с Министерством Финансов [Ida and Talit, 2015]. Региональные власти не имеют регуляторных функций, а транспортная политика формулируется централизованно. Сосредоточение власти в руках национального регулятора является еще одной израильской особенностью, отличающего израильский опыт от распространенной европейской практики децентрализации регуляторных полномочий [Zatti, 2012].

Исследователи [Ida and Talit, 2015] отмечают, что регуляторные структуры, в которых власть сосредоточена на национальном уровне, могут уступать в эффективности системам, основанным на муниципальных властях. Во многих европейских странах транспортные реформы сопровождались децентрализацией регулирования и передачей организационной и финансовой ответственности муниципальным властям, в особенности в сфере автобусных перевозок [Zatti, 2012]. Передача власти региональным транспортным ведомствам способна привести к более эффективной адаптации транспортных услуг к региональным особенностям спроса, большей «гибкости» транспортной системы и повышению эффективности транспортной отрасли.

Понимая наличие данной проблемы в Израиле [Ministry of Transport, 2007], в 2011 году Министерство Транспорта объявило о необходимости перехода к новой модели регулирования транспортной отрасли, в рамках которой предполагалось создание четырех региональных транспортных ведомств, которые будут контролировать обеспечение услуг общественного транспорта под непосредственным надзором Национального транспортного управления [Ida and Talit, 2017]. Несмотря на заявленные намерения, на сегодняшний день создание транспортных ведомств на уровне округов не было реализовано, и есть сомнения относительно будущей реализации из-за требований

Министерства Транспорта относительно реализации данной реформы [Ida, Berechman, Levy, 2018].

3. Степень вовлеченности операторов в планирование. Модель STO

Одним из удобных способов представления функций различных участников регуляторного процесса является модель STO (англ. «Strategical, Tactical, Operational») – разделение на стратегический, тактический и оперативный уровень), позволяющий разделить процесс планирования и воплощения транспортной политики на три иерархических уровня в соответствии с масштабом решаемых задач. Эта модель была развита и представлена в текущей форме в работе [van de Velde, 1999]. Впоследствии эта модель была использована во множестве других исследований (см. напр. [Hensher and Houghton, 2004; Zatti, 2012; Ida and Talit, 2015]). Приведенное ниже описание трех уровней STO взято преимущественно из оригинальной работы [van de Velde, 1999]:

Стратегический уровень. На данном уровне в центре внимания находится постановка глобальных целей и задач, а также определение возможных путей достижения результатов, соответствующих поставленным задачам. Другими словами, для стратегического уровня важнее всего определить, что должно стать итогом реализации транспортной политики. Как правило, в стратегический уровень входит обсуждение задач национальной транспортной политики и формирование социальной политики в отношении транспорта. Это может включать в себя определение желаемых долей рынка, общее описание предоставляемых услуг, позиционирование транспортных услуг относительно других заменяющих и дополняющих услуг. Кратко данный уровень можно сформулировать в виде вопроса «Чего мы хотим достичь?»

Тактический уровень. Предметом обсуждения на тактическом уровне являются конкретные регуляторные механизмы, необходимые для выполнения задач стратегического уровня. В отношении транспорта тактический уровень включает в себя в первую очередь планирование тарифов, объемов и качества перевозок. Кроме того, помимо основных характеристик общественного транспорта сюда также входят некоторые вспомогательные, такие как образ общественного транспорта и предоставление дополнительных услуг пассажирам (питание, новостные услуги и другое). В отличие от Израиля, во многих странах национальный регулятор общественного транспорта в явном виде отсутствует, поэтому управление на тактическом уровне производится либо региональными властями, либо самими транспортными компаниями. (Van de Velde and Pruijmboom, 2003). Кратко данный уровень можно сформулировать в виде вопроса «Что нужно производить, что выполнить задачи стратегического уровня?»

Оперативный уровень. На данном уровне основной целью является планирование и контроль того, как происходит непосредственная реализация услуг, которые были обозначены на стратегическом уровне и которые должны

реализовываться в регуляторных условиях, определенных на тактическом уровне. В отношении регулирования транспорта к оперативному уровню относят контроль реализации маршрутных перевозок, управление персоналом и техническое обслуживание транспортных средств [Ida and Talit, 2015]. Кратко данный уровень можно представить в виде вопроса «Как мы должны производить [транспортные услуги]?»

Существуют различные модели распределения участия в планировании между регулятором и операторами, варьирующиеся по степени того, на каких уровнях планирования транспортные компании имеют возможность участвовать. На одном краю спектра можно расположить шведскую модель (также называемую скандинавской моделью), отличительной чертой которой является сосредоточение ответственности в руках регулятора, а транспортные компании могут принимать участие в планировании лишь на оперативном уровне. На другом краю спектра обычно помещают британскую модель (вне Лондона), для которой свойственна вовлеченность автобусных операторов на всех уровнях планирования, включая в небольшой степени и на стратегическом уровне. Помимо этих двух крайних случаев существует множество промежуточных моделей вовлеченности операторов в планировании.

В Израиле подразделение Министерства Транспорта, ответственное за общественный транспорт, всегда выступало в качестве регулятора перевозок общественным транспортом, принимая решения на стратегическом уровне в отношении транспортного планирования. После начала внедрения конкуренции в 2000 году Министерство Финансов также получило контроль над соглашениями, заключаемыми между операторами и государством. На сегодняшний день регулятор принимает решения на стратегическом и тактическом уровнях (по классификации STO), определяя ключевые цели и задачи национальной транспортной политики и контролируя объемы перевозок и тарифы на проезд, тогда как операторы принимают решения на оперативном уровне, представляя собой непосредственную реализацию маршрутных перевозок⁴.

До реформы 2000-х годов ведущие кооперативы «Эггед» и «Дан» обладали широкими монополистическими возможностями и принимали активное участие в планировании на тактическом уровне, определяя маршруты, расписания и тарифы. В первые два года после начала автобусной реформы операторы, выигравшие тендеры на предоставление услуг общественного транспорта, имели право самостоятельно определять цены и объем услуг в некоторых предустановленных рамках [Shiftan and Sharaby, 2006]. Однако с 2002 года возможности автобусных операторов участвовать в планировании условий тендера были значительно сокращены, так что операторы могли теперь принимать только оперативные решения, тогда как Управление общественного транспорта стало принимать почти все решения на тактическом уровне [Ida and Talit, 2016; Ida and Talit, 2015].

⁴ Ida and Talit (2016).

Главной причиной таких изменений стало давление Министерства Финансов на Министерство Транспорта с целью сокращения объема выплачиваемых транспортных субсидий. Как следствие, в 2003 году был внедрен новый метод оценки заявок участников тендеров, который предполагал смещение акцента с увеличения объемов перевозок и снижения тарифов на сокращение государственных субсидий. В рамках новой системы государство определяло объем транспортных услуг, качество и тарифы на перевозки, причем приоритет отдавался предложениям операторов, требовавшим меньшие объемы выплат по субсидиям⁵.

4. Потенциальные проблемы

Прежде всего, на уровне регуляторного устройства одной из проблем может стать долгосрочная вовлеченность частного сектора в управление общественным транспортом, как это произошло в Израиле касательно Администрации Общественного Транспорта. С одной стороны, это позволило Администрации накопить достаточный опыт и знания в отношении организации транспортной реформы, что представляет несомненную важность для ее дальнейшей успешной реализации. С другой стороны, такая ситуация угрожает потенциальной проблемой «захвата регулятора», поскольку длительное выполнение регуляторных функций частной фирмой может привести к утрате профессиональных знаний государственными органами [Ida and Talit, 2015].

Израильские исследователи [Ida and Talit, 2015] выделяют четыре причины, почему Министерство Транспорта предпочло воспользоваться услугами частной компании вместо создания подразделения внутри министерства. Во-первых, число сотрудников Министерства было невелико, что могло значительно замедлить проведение реформы. Во-вторых, набор новых сотрудников является медленным и трудоемким процессом. Кроме того, Министерство Транспорта не смогло бы полностью контролировать процесс набора новых сотрудников, что могло привести к нехватке профессиональных знаний, необходимых для проведения сложной реформы. В-третьих, зарплаты госслужащих были достаточно низкими и малопривлекательными для потенциальных специалистов. В-четвертых, Министерство Транспорта стремилось начать проведение реформы как можно скорее, опасаясь упустить возможности, предоставленные сложившимися обстоятельствами [Ida and Talit, 2015].

Однако на сегодняшний день большинство из вышеперечисленных соображений представляются неактуальными, поскольку с начала проведения реформ прошло значительное время [Ida and Talit, 2015]. Такие факторы, как недостаточность числа сотрудников, трудность найма новых специалистов и непривлекательность зарплат являются краткосрочными и могут быть изменены в долгосрочной перспективе, что может повлечь за собой пересмотр

⁵ Ida and Talit (2018) What we can learn 17 years after the reform in public bus transportation in Israel.

политики регулятора в отношении привлечения экспертизы со стороны частного сектора.

С точки зрения распределения полномочий другой потенциальной проблемой израильской системы регулирования общественного транспорта является централизация регуляторных функций в руках Министерства Транспорта. Несмотря на то, что в 2011 году было заявлено о передаче регуляторных полномочий четырем региональным транспортным ведомствам [Ida and Talit, 2017], это предложение не было реализовано и регулирование по-прежнему сосредоточено в руках Министерства. Такая политика, по мнению исследователей [Ida, Berechman, Levy, 2018], не дает отрасли автобусных перевозок адаптироваться к изменяющемуся спросу, что приводит к ухудшению качества услуг, получаемых пассажирами. [Ida, Berechman, Levy, 2018] видят причину сопротивления Министерства Транспорта в опасениях министра транспорта относительно того, что власть и руководящие должности будут перемещены из центрального правительства в региональное управление [Ida and Talit, 2018].

Переход от национальной модели регулирования к региональной, по мнению исследователей [Ida and Talit, 2015], может способствовать развитию автобусных перевозок в стране [Ida and Talit, 2015]. Тем не менее, у такого подхода также существует ряд потенциальных недостатков, таких как фрагментация системы, несогласованность действий муниципалитетов, отсутствие координации между различными видами транспорта, а также недостаточность объемов перевозок для реализации экономики масштаба [Bird and Slack, 2004; Zatti, 2012]. Таким образом, любая потенциальная реформа по децентрализации регуляторных функций национального Управления общественного транспорта в Израиле должна учитывать как положительные, так и возможные отрицательные эффекты децентрализации.

Что касается модели STO, еще одной проблемой может являться низкий уровень вовлеченности автобусных компаний в Израиле в процесс транспортного планирования. В первые годы транспортной реформы операторы могли принимать решения на тактическом уровне, определяя тарифы и объемы перевозок в некоторых предустановленных государством рамках, однако в дальнейшем их роль была ограничена исключительно оперативным уровнем [Shiftan and Sharaby, 2006; Ida and Talit, 2016].

Согласно некоторым исследованиям, включение операторов в планирование на тактическом уровне может приводить к улучшению качества и объема транспортных услуг [Hensher and Stanley, 2010]. Это связано с тем, что автобусные операторы имеют более непосредственный контакт с пассажирами и лучше могут понимать их потребности [Ida and Talit, 2015]. С другой стороны, в рамках широко известной скандинавской модели участие операторов также серьезно ограничено: транспортные ведомства определяют, какие транспортные услуги и в каком объеме необходимо предоставлять, а операторы осуществляют поставленные транспортными

ведомствами задачи [Van de Velde, Veeneman, Schipholt, 2008; Ida and Talit, 2015]. Отсутствие стандартной и общепризнанной предпочтительной формы вовлеченности операторов в планирование в мировой практике говорит о том, что определение того, какой формат распределения участия в планировании между регуляторными органами и операторами наиболее оптимален для Израиля, требует более подробного изучения специфических для страны факторов в последующих исследованиях.

Заключение

В данной работе было рассмотрено устройство регулирования общественного транспорта на примере Израиля. Структура регулятора представляет собой сочетание из государственных органов власти в лице подразделений Министерства Транспорта и Министерства Финансов и частной компании в лице Администрации общественного транспорта, предоставляющей экспертизу государству в отношении проведения транспортных реформ. Создание Администрации является результатом либеральных реформ в Израиле в конце двадцатого века, направленных в том числе на решение проблемы «захвата регулятора» двумя монополистическими автобусными кооперативами, которая составляла специфику израильского транспортного сектора на протяжении значительной части его истории. Однако в отношении централизации власти изменений не произошло: муниципалитеты по-прежнему имеют очень ограниченные возможности в сфере транспорта, большинство решений принимается централизованно, что может сдерживать проведение гибкой транспортной политики. Наконец, применение модели STO показало, что практически все решения в вопросах транспортного планирования также принимает государство, а не транспортные компании. Это отличает Израиль от распространенной в Европе практики передачи решений полностью или частично на тактическом (и иногда даже на стратегическом) уровне транспортным компаниям. Тем не менее, имеющееся многообразие форм организации транспорта не позволяет однозначно судить о предпочтительности той или иной формы организации транспортной отрасли. Поскольку транспортная реформа в Израиле все еще продолжается, необходимы дальнейшие исследования, чтобы полностью оценить эффективность современного состояния отрасли.

Литература / References

Bassat A. B. The Israeli Economy 1985–1998: From Government Intervention to Market Economics. – 2002.

Bird R. M. et al. Fiscal aspects of metropolitan governance //ITP paper. – 2004. – Т. 401.

Hensher D. A., Houghton E. Performance based contracts. – 2004. Hensher and Stanley, 2010

Ida Y., Berechman J., Levy S. Cost, quality and scope of service: The case of the Israeli public bus sector //Research in Transportation Business & Management. – 2018. – Т. 28. – С. 40–44.

Ida Y., Talit G. Reforms in the regulation of public bus service in Israel //Case Studies on Transport Policy. – 2017. – Т. 5. – № 1. – С. 80–86.

Ida Y., Talit G. Regulation of public bus services: The Israeli experience //Transport Policy. – 2015. – Т. 42. – С. 156–165.

Ida Y., Talit G. Regulyatzia shel shirutei tahabora tziburit be-otobusim be-yisrael (иврит) //Tahabora ha-yom ve-mahar. – 2014. Доступно по адресу: <http://www.transportation.org.il/he/node/3547>

Ida Y., Talit G. What we can learn 17 years after the reform in public bus transportation in Israel //Case Studies on Transport Policy. – 2018. – Т. 6. – № 4. – С. 510–517.

Ministry of Transport (Israel), 2007. Committee to Examine Reform of Public Transport [Sadan Committee] – Conclusions and Recommendations. Jerusalem (Hebrew).

Shiftan Y., Sharaby N. Competition in bus public transport in Israel //Transportation research record. – 2006. – Т. 1986. – № 1. – С. 38–45.

Van de Velde D., Pruijboom E. First experiences with tendering at the tactical level (service design) in Dutch public transport //Competition and ownership in land passenger transport. – 2005. – С. 213–237.

Van de Velde D., Veeneman W., Schipholt L. L. Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications //Transportation Research Part A: Policy and Practice. – 2008. – Т. 42. – № 9. – С. 1152–1162.

Zatti A. New organizational models in European local public transport: from myth to reality //Annals of Public and Cooperative Economics. – 2012. – Т. 83. – № 4. – С. 533–559. Van de Velde, 1999

Электронные ресурсы / Electronic sources

Сайт Администрации общественного транспорта Израиля. Об Администрации. URL: https://www.gov.il/he/departments/about/about_public_transportaion_authority (дата обращения – 16.07.2019)

Сайт Министерства Транспорта и Дорожной Безопасности Израиля. О Министерстве. URL: https://www.gov.il/he/Departments/about/about_ministry_of_transportation (дата обращения – 10.07.2018)