

# Международный опыт тендеров городских автобусов через единых организаторов перевозок

Станислав Разумовский

Во второй половине XX века отчетливо проявился запрос на оптимизацию расходов на постоянно расширяющуюся сферу социальных услуг [Tanzi, 2000]. Соответственно был осуществлен переход к новой парадигме государственного управления – New Public Management (NPM), основанной на концепции клиентоориентированности государственных услуг [Барабашев, 2016] и оптимизации финансовых затрат при их предоставлении гражданам [Chan, 2009].

NPM рассматривает государство как институт, предоставляющий сервисные услуги, к одной из которых относится организация работы общественного транспорта [Sørensen, 2011]. Качество предоставления этой услуги может оказывать влияние на транспортные предпочтения населения. Исследователи признают, что общественный транспорт во многом уступает личному автомобилю относительно удобства пользования и других критериев [Pauley, 2006]. Если издержки на его использование (финансовые или временные) станут для населения ниже, чем от поездки на личном автомобиле, то они могут изменить свои предпочтения при выборе средства передвижения [Pauley, 2006].

В рамках изучения городского общественного транспорта NPM интересна тем, что подразумевает повышение эффективности и прозрачности его работы. Эти два критерия, согласно NPM, достигаются за счет делегирования части или всех функций, которые раньше принадлежали государству, сторонним организациям. Такой процесс способствовал монополизации сферы общественного транспорта и, как считают исследователи, обусловил переход к системе контрактов, заключаемых ме-

Разумовский Станислав Алексеевич, аспирант, Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского, Факультет городского и регионального развития (ВШУ ФГРР), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); Российская Федерация, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 13, стр. 4.  
E-mail: srazumovskii@hse.ru

В данной статье проводится анализ деятельности организаторов перевозок в контексте осуществления конкурсных торгов на право обслуживания городских автобусных маршрутов. Исследование акцентирует внимание на механизмах, которые позволяют повышать качество и эффективность транспортного сервиса через систему отбора перевозчиков на основе конкуренции с особым фокусом на опыт Лондона. На основе анализа данных, включая официальные отчеты о результатах конкурентных торгов, научных изданий и материалов СМИ, статья предлагает всестороннее рассмотрение текущей практики организации торгов, их эффективности и влияния на стоимость и качество транспортных услуг. Важное место занимает анализ потенциальных преимуществ и рисков для всех сторон процесса, в том числе воздействие на социальные и городские аспекты жизни населения. Исследование предлагает значимые выводы и рекомендации для специалистов в сфере градостроительства и управления общественным транспортом, освещая пути оптимизации существующих механизмов и внедрения инновационных подходов к организации городских транспортных систем на примере зарубежного опыта.

Тематика данной работы представляет особый интерес на фоне активно обсуждаемой темы модернизации городского транспорта и поиска оптимальных решений для его развития. Анализируя успешные зарубежные практики, статья открывает новые варианты для реализации проектов по улучшению качества общественного транспорта в России, предлагая ценные идеи и решения, адаптируемые к местным условиям и потребностям городского населения. Так, изучение опыта проведения конкурентных торгов может способствовать формированию более прозрачных и справедливых условий для выбора перевозчиков, что, в свою очередь, положительно скажется на общем уровне удовлетворенности пассажиров и эффективности использования бюджетных средств.

**Ключевые слова:** общественный транспорт; городской автобус; конкурентные торги; организатор перевозок; контракты

жду муниципалитетами и перевозчиками, на оказание услуг населению [Sørensen, 2011].

Для обеспечения контроля над работой перевозчиков, а именно над тем, как они выполняют условия подписанных ими контрактов, в Западной Европе получили распространение *организаторы перевозок* (ОП), или *public transport authority*. В каждой стране ОП имеет разный набор функций. В качестве общих черт можно выделить финансирование работы общественного транспорта, проведение конкурентных торгов на контракты по обслуживанию маршрутов общественного транспорта, мониторинг выполнения контрактных обязательств перевозчиками, сбор и анализ общественного мнения о работе маршрутной сети общественного транспорта [Vigren, 2018]. ОП получили развитие в основном в странах Западной Европы, но на рубеже 2010-х и 2020-х годов стали распространяться и за ее пределами. За последние несколько лет организаторы перевозок появились и в России, например в Тверской и Самарской областях.

Работу ОП целесообразно изучать на основе теории агентских отношений, так как между организатором перевозок и перевозчиками формируются договорные отношения по организации пассажирских перевозок.

Принципиальным моментом теории агентских отношений является уровень доверия между субъектами – принципалом (ОП) и агентом (перевозчиком).

Риском для принципала является оппортунистическое поведение агента. Конкурентные торги на обслуживание маршрутов общественного транспорта могут быть инструментом по снижению этого риска, так как ОП в процессе конкурсного отбора сможет исключить ненадежные компании. Такой метод описан в директиве Европейского союза (ЕС) №1191/69/EU о «Действиях государств-членов в отношении обязательств в планировании работы железнодорожного, автомобильного и внутреннего водного транспорта» [Mouwen, 2016]. Обоснованием проведения торгов является то, что в условиях конкуренции агент (в данном случае – перевозчик) будет склонен к соблюдению достигнутых с ОП договоренностей. В противном случае его не допустят к участию в будущих торгах [Mouwen, 2016].

Выставление маршрутов или даже целых маршрутных сетей на торги позволило городским властям в ряде случаев не только уменьшить нагрузку на собственный бюджет [Hensher, 2005], но и также в ряде случаев увеличить количество пользователей общественного транспорта [Vigren, 2019]. Соответственно, предполагается, что число участников тендера по обслуживанию маршрутов городского транспорта непосредственно влияет на снижение средней цены контрактов: чем их больше, тем меньше окончательная стоимость.

Ниже рассматриваются только городские автобусные перевозки, в связи с тем что первые ОП были созданы автобусными компаниями; этот вид общественного транспорта один из самых распространенных в Европе и мире; он не требует большого количества капитальных инвестиций (как трамваи, троллейбусы, метро и пригородные поезда), и поэтому у него ниже барьеры входа на рынок пассажирских перевозок, что позволяет лучше понять особенности проведения торгов и технических заданий к ним.

Хотя в мировой практике существует множество исследований, посвященных ОП и процессам распределения контрактов на обслуживание транспортных маршрутов среди перевозчиков через конкурсные торги, в России эта область знаний остается относительно малоизученной. Изучаемые практики пока не получили широкого распространения в нашей стране либо только начинают применяться. Следует также отметить, что, несмотря на обширный объем литературы по ОП за рубежом, количество исследователей, занимающихся анализом динамики развития этих процессов, остается ограниченным.

---

**Цитирование:** Разумовский С. (2024) Международный опыт тендеров городских автобусов через единых организаторов перевозок // Городские исследования и практики. Т. 9. № 1. С. 80–91. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp91202480-91>

## Появление ОП и развитие конкурентных торгов в Европе

Для понимания того, что такое ОП и как эта организация участвует в распределении маршрутов общественного транспорта между перевозчиками, рассмотрим примеры западноевропейских стран: Германии, Великобритании, Нидерландов, Франции. Выбор этих стран обусловлен тем, что каждый из примеров имеет уникальную специфику. Их анализ поможет дать наиболее точное описание функций ОП.

В Германии организаторы перевозок по своей структуре являются объединением местных и региональных органов власти. Такая особенность обусловлена историческими причинами: первые ОП в этой стране появились в 60-х годах прошлого века на основе деловых союзов, которые заключали между собой частные транспортные компании [Buehler, 2019; Buehler, 2011]. Они формировались для увеличения объемов пассажирских перевозок в условиях, когда у городского населения отмечался резкий рост популярности пользования личным транспортом. Анализ статистических данных о количестве пользователей общественного транспорта в немецких городах показывает, что этой цели достичь им удалось [Pucher, 1995]. Несмотря на этот успех, управлением внутри ОП с течением времени стали заниматься муниципалитеты и даже министерства транспорта на уровне федеральных земель. Причиной стал недостаток финансов у перевозчиков, необходимых в том числе для дальнейшего развития собственной инфраструктуры [Buehler, 2019].

Возьмем Берлин. Контракт на осуществление автобусных перевозок включает всю маршрутную сеть города. Торги начинаются с момента публикации ОП информации об условиях его проведения (пожелания и обязательные условия со стороны ОП ко всем участникам). Далее организатор перевозок ждет три месяца коммерческие предложения со стороны перевозчиков, прежде чем определит победителя. На этом этапе возможны два варианта: победитель определяется и с этой компанией ОП заключает контракт, или все предложения отклоняются и начинаются новые торги.

После заключения контракта перевозчик имеет право обсуждать с ОП возможность внесения изменений без его расторжения. Пример – изменение расписания движения на отдельных автобусных маршрутах. Такие дискуссии важны по двум ос-

новным причинам: перевозчику могут потребоваться дополнительные средства со стороны ОП, ранее не заложенные в стоимость контракта, и уточнение критических показателей (KPI), на основе которых ОП оценивает качество работы транспортной компании.

В Великобритании (кроме Лондона и Северной Ирландии) рынок услуг общественного транспорта основывается на принципах конкуренции между перевозчиками и до середины 2000-х годов слабо регулировался государственными и муниципальными органами власти, что позволило сократить количество субсидий из бюджета на поддержание его работы [Ferlie, 2005]. У перевозчиков была свобода в плане формирования собственных маршрутов и выбора транспорта, который будет по ним ездить.

Решение о снижении роли государства в сфере организации перевозок связано с проводимой в стране политикой, направленной на децентрализацию управления организациями, занимающимися пассажирскими перевозками. Исключением является Лондон, где городские власти полностью контролируют работу общественного транспорта, в том числе посредством торгов на обслуживание маршрутов. Таким образом, практика планирования перевозок в этом городе полностью отличается от принятой в остальной части Великобритании.

Сложившаяся в стране практика дерегулирования способствовала возникновению транспортной дискриминации по отношению к населению: перевозчики планировали собственные маршруты, ориентируясь на плотность населения и деловую активность той или иной территории города [McTigue, 2020], и поэтому часть жителей могли остаться либо совсем без автобусного сообщения, либо иметь один нечасто курсирующий автобус.

Исследователи приходят к выводу, что стремление перевозчиков увеличить свою прибыль за счет конкуренции на наиболее востребованных маршрутах, с одной стороны, удовлетворяет потребность населения в необходимости быстрого перемещения по территории, но с другой – увеличивает риск неожиданного изменения маршрута, если перевозчик посчитает это решение экономически целесообразным.

В 2008 году в результате транспортной реформы у городских администраций появилась возможность создавать платформы для совместной работы (Quality

partnerships) с перевозчиками, которыми стали ОП [White, 2010]. В результате частные транспортные компании лишились возможности самостоятельно регулировать пассажирские перевозки. Но, несмотря на это, они сохранили право предлагать изменения маршрутной сети путем обсуждения их с организатором перевозок [White, 2010].

В Нидерландах обсуждение условий торгов между ОП, функцию которых выполняли муниципальные власти, и участвующими компаниями было долгое время запрещено. С одной стороны, такое решение позволяло сделать торги более открытыми, а также минимизировать коррупционный риск при выборе победителя на обслуживание маршрутной сети [Mouwen, 2016; Veeneman, 2018], но с другой – это способствовало появлению таких проблем, как непонимание участниками требований со стороны ОП, недостаток стимулов для перевозчика по поддержанию убыточных маршрутов, ошибочный выбор муниципалитетом-заказчиком оператора. В результате запрет на предварительные обсуждения был впоследствии отменен, так как он не гарантировал достижение эффективной стоимости контракта [Hendriks, 2003]: предварительное общение с муниципальными властями позволяло перевозчикам узнать лучше специфику той территории, которую они хотели бы обслуживать [van de Velde, 2016].

Во Франции ОП как отдельные организации не создавались [Gagnepain, 2002]. Их функции выполняют локальные муниципалитеты. Они занимаются не только планированием расписания и маршрутов, но и проведением торгов для выбора перевозчика, который будет их обслуживать.

До 1990-х годов муниципалитеты, выполняющие роль ОП, выбирали перевозчика, обслуживающего всю местную маршрутную сеть с помощью переговоров с каждой отдельно взятой транспортной компанией. После того как в 1993 году был принят *Sapin Act*, контракты стали распределяться по результатам торгов, состоящих из нескольких этапов.

На первом этапе ОП объявляет о том, что будут проводиться торги на обслуживание маршрутной сети, и приводит краткий обзор ее технических характеристик. Далее проводится отбор среди компаний, принимающих участие в конкурсе. На втором этапе организатор перевозок отправляет оставшимся участникам более подробное техническое описание

маршрутной сети (количество маршрутов, текущее расписание, количество автобусов), а также финансовую отчетность (доходы и расходы за отчетный период). На основе этой информации компании формируют свои предложения. На третьем этапе муниципалитет обсуждает с каждой участвующей компанией условия контракта и объявляет победителя.

Однако реформа, в результате которой был принят *Sapin Act*, не решала одну из важных проблем в процессе выбора транспортного перевозчика – непрозрачность этапа переговоров с ОП. Организаторы перевозок по-прежнему не обязаны объяснять участникам торгов критерии выбора победителя [Amaral, 2009]. По этой причине возможно только предположить, что для французских ОП важны узнаваемость компании, ее размеры, а также работала ли она ранее в регионе, где проводятся торги. Такой подход подвергается критике в том числе со стороны исследователей [Amaral, 2009].

Другой особенностью французской модели является то, что она объединяет два метода поиска транспортной компании, с которой ОП заключит контракт, – это проведение торгов и переговоры. В научной среде их в основном рассматривают как взаимозаменяемые [Gagnepain, 2013]. При этом торги хоть и считаются для ОП эффективным методом поиска наиболее дешевых контрактов по осуществлению пассажирских перевозок, но они не гарантируют, что заявленных финансовых вложений хватит на расчетный период. Переговоры могут позволить снизить риск возникновения этой ситуации, так как перевозчик после обсуждения с ОП может рассчитать наилучшую стоимость обслуживания маршрутной сети [Gagnepain, 2013]. Однако этот метод содержит опасность недобросовестного сговора между перевозчиком и организатором перевозок, который нанесет ущерб другим участникам торгов.

Итак, наблюдаются две важные тенденции в процессе планирования работы общественного транспорта. Первая – конкуренция между перевозчиками начинает вестись не за пассажиров, а за контракты, наделяющие их правом обслуживания маршрутов. Вторая – возрастание значения диалога между ОП и транспортными компаниями, что позволяет эффективнее работать над поиском оптимальной стоимости функционирования общественного транспорта, а также определять перспективы его развития.

Описанные примеры показывают, что практики использования ОП могут различаться, несмотря на наличие общих задач, таких как поиск оптимальной стоимости работы общественного транспорта. При этом нельзя однозначно утверждать, что практика одной страны гарантированно лучше другой. Однако исследователи ОП сходятся во мнении, что наилучший сценарий развития – это когда поддерживается диалог и до, и после проведения торгов между организатором перевозок и перевозчиками для совместного поиска решений существующих проблем планирования маршрутных сетей [Hrelja, 2018; Siokas, 2022].

Диалог между ОП и перевозчиками может произойти для снижения стоимости контракта на обслуживание маршрутов: организатору перевозок иногда выгоднее перезаключить его с текущей компанией [Gagnerain, 2013; Merkert, 2013]. Такое решение может быть оправданным, если у перевозчика уже имеется развитая техническая инфраструктура, которая будет ликвидирована в случае потери контракта [Myers, 2007; Bray, 2008]. Новой компании потребовались бы дополнительные финансовые вложения для создания инфраструктуры [Iossa, 2015]. Правовые и этические основания перехода транспортной инфраструктуры, построенной одним перевозчиком, в пользование другому является отдельной исследовательской проблемой. Единого мнения по этому вопросу в данный момент нет.

### **Опыт Лондона в проведении тендеров на автобусные маршруты**

Проведение конкурсных торгов для распределения маршрутов между перевозчиками, как уже было упомянуто выше, используется с целью оптимизации затрат муниципальных властей на обслуживание общественного транспорта. Под оптимизацией могут пониматься такие цели, как улучшение качества управления им без дополнительных денежных вложений, быстрая и качественная модернизация автобусного парка и другие.

Исследователи высоко оценивают опыт проведения конкурсных торгов органами власти Лондона, отмечая прозрачность и четкость критериев отбора победителей на каждом этапе, а также готовность муниципалитетов к открытому общению с претендентами [Amaral, 2009]. Основным источником статистической информации

является сайт лондонского департамента транспорта. Для анализа был взят период с 2004 по 2023 год. Это самый большой период, который можно изучить на основе опубликованной на сайте департамента информации о торгах.

С 1995 года организатор перевозок Лондона (Transport for London, или TfL) проводит торги на обслуживание маршрутов каждые 2–3 недели. Ежегодно на торги выставляется около 20% лондонской автобусной сети. На торгах предлагаются несколько маршрутов обычно в одном и том же районе Лондона. Уведомление о его проведении содержит подробное описание необходимых конкурсных условий – например, частота обслуживания, тип транспортных средств. Описанные параметры должны учитываться участниками торгов при разработке своих коммерческих предложений. В процессе отбора организатор перевозок выберет лучшее для себя предложение. Контракт между TfL и победителем торгов заключается на 5 лет с возможным продлением на 2 года [Transport for London, 2015].

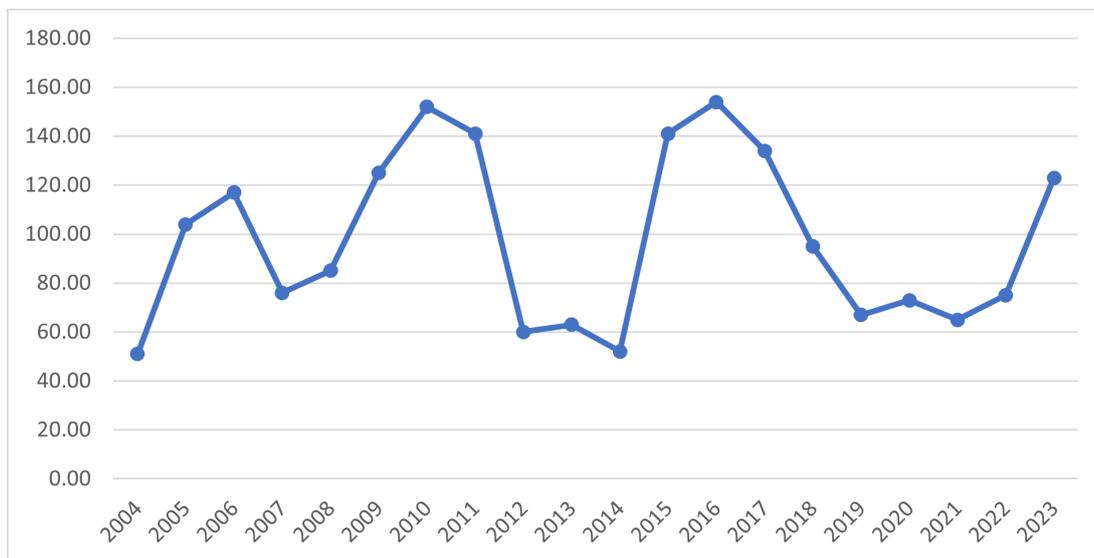
Победитель определяется по принципу наименьшей стоимости обслуживания. При выборе лучшего предложения TfL учитывает, какие дополнительные услуги может предложить перевозчик сверх контракта – например, увеличить количество автобусов на маршруте в часы-пик с целью снижения времени ожидания для пассажиров на остановках [Amaral, 2009]. Поэтому организатор перевозок может выбрать в качестве победителя перевозчика с не самой низкой стоимостью контракта.

Два наиболее значительных периода по количеству проведенных торгов – это с 2009 по 2011 год и с 2015 по 2017 год (рис. 1).

Получившиеся на графике вершины практически идентичны и промежуток времени между ними совпадает со средним периодом действия контракта на обслуживание маршрута – 5–7 лет. Следуя такой логике, большое количество маршрутов должно было начать выставляться на торгах в 2022 году, но этого не произошло. Причиной этого может быть пандемия коронавируса, которая повлияла на доходы организатора перевозок: TfL могла сократить количество проводимых торгов, так как ее ресурсов не хватало для выполнения собственных финансовых обязательств по новым контрактам [Waitzman, 2021].

Рассмотрим причины, из-за которых городские власти Лондона начали исполь-

**Рис. 1. Количество проведенных торгов на обслуживание автобусных маршрутов в Лондоне**  
 Источник: подготовлено автором на основе данных TfL.



зовать торги для распределения маршрутов между транспортными компаниями.

В конце XX века в Лондоне начала реализовываться стратегия по снижению зависимости жителей города от личного автомобильного транспорта. Этого планировалось достичь в том числе через повышение качества работы автобусного транспорта. Городская администрация описывает его как «наиболее вместительный вид общественного транспорта» [Department for Transport, 2021].

Чтобы сделать автобус конкурентоспособным по отношению к личному автомобилю, власти Лондона стали реализовывать стратегию по расширению автобусной сети и созданию выделенных полос для повышения скорости его движения по маршруту. Третьим направлением развития стало повышение комфортабельности и безопасности пассажирских перевозок за счет модернизации транспортного парка [Department for Transport, 2021].

Ускоренному темпу обновления автобусов могла способствовать контрактная система на обслуживание маршрутов. Организатору перевозок требовалось только уведомить всех участников торгов, что победитель будет определяться по уровню «современности» своих автобусов. Но результаты их проведения показывают, что маршруты преимущественно выигрывали компании, готовые осуществлять свою деятельность по наименьшей стоимости контракта.

Организатор перевозок TfL для каждого из проведенных в период с 2004 по 2023 год торгов указывал причину выбора того или иного победителя. Анализ этой информации говорит о том, что в 82%

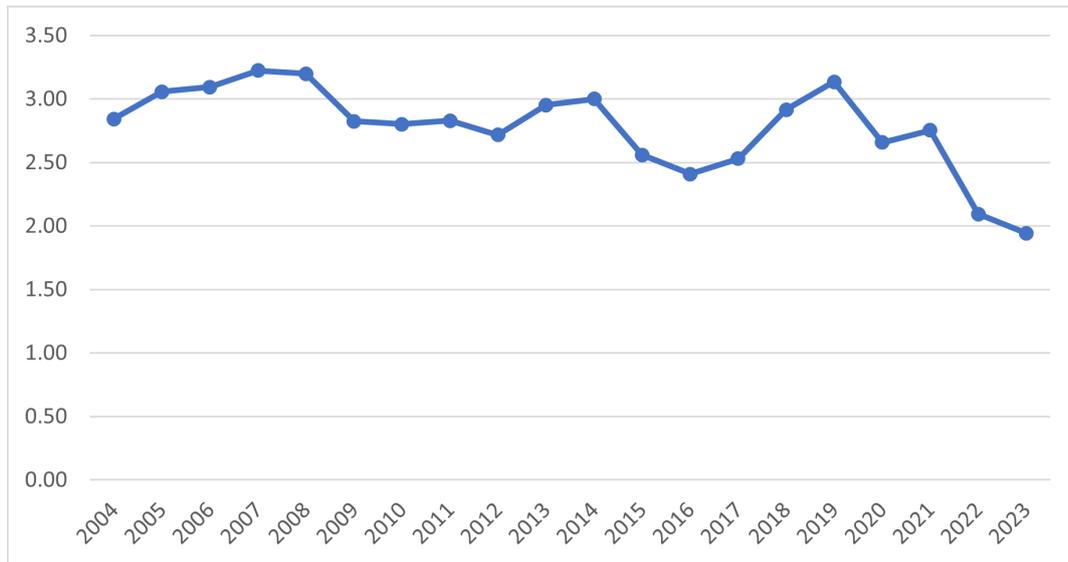
случаев побеждала компания, готовая работать по контракту, имеющему наименьшую стоимость.

Остальные 18% проведенных торгов показывают, что не всегда победителем становится компания, разработавшая самый дешевый контракт для TfL. Основными причинами этого результата являются: качественная работа текущего перевозчика, участвующего в торгах за тот же маршрут и предложившего более дорогой контракт, чем его конкуренты (19%); более дешевый контракт не соответствует ожиданиям TfL в контексте качества предоставления услуг (13%); более дорогой контракт был предложен консорциумом, состоящим из двух и более компаний (54%).

Количество участников	Средняя стоимость мили (£/mile)	Средняя стоимость контракта (£)	Количество торгов по числу участников
1	12.11	2 925 737.13	134
2	9.35	2 695 311.10	598
3	8.32	2 634 813.49	719
4	7.39	2 239 852.44	263
5	5.40	2 305 638.16	85
6	5.74	1 871 497.73	15
7	6.32	1 233 969.67	4
9	3.00	645 878.00	1

Причина, из-за которой транспортный консорциум перевозчиков становится наиболее предпочтительным кандидатом (несмотря на более дорогие контракты) на обслуживание маршрутов для TfL, вероятно, в том, что его члены могут перераспределять риски роста финансовых

**Рис. 2. Среднее количество участников торгов на обслуживание автобусных маршрутов**  
 Источник: подготовлено автором на основе данных TfL.



**Таблица 1. Зависимость средней стоимости контракта от количества участников торгов (2004–2023)**  
 Источник: подготовлено автором на основе данных TfL.

издержек от осуществления пассажирских перевозок между собой и благодаря этому предложить более дешевый контракт, чем самостоятельные компании.

Среднее количество участников торгов на обслуживание маршрутов варьируется от 2 до 3 (рис. 2). После 2020 года этот показатель начал резко сокращаться. Вероятно, на эту динамику оказала влияние пандемия коронавируса – COVID-19: в новых условиях автобусные компании могли ограничить свое участие в торгах, отдав приоритет отдельным участкам города, где у них было больше шансов выиграть контракты на обслуживание маршрутов.

Исследователи транспортных систем утверждают, что среднее количество участников торгов оказывает влияние на стоимость предлагаемых контрактов: чем больше участников торгов, тем дешевле контракт победителя [Amaral, 2013]. Чтобы изучить пример Лондона на этот счет, рассмотрим динамику изменения затрат на обслуживание одной мили в зависимости от количества участников торгов.

Можно заметить тенденцию к уменьшению стоимости выбранного TfL контракта, а также к снижению затрат на обслуживание транспортной мили с увеличением количества участников торгов (табл. 1). Компаниям предпочтительнее участвовать в тех торгах, которые не подразумевают больших инвестиций. Поэтому они, как правило, претендуют на обслуживание более коротких маршрутов, проходящих по наиболее населенным частям города.

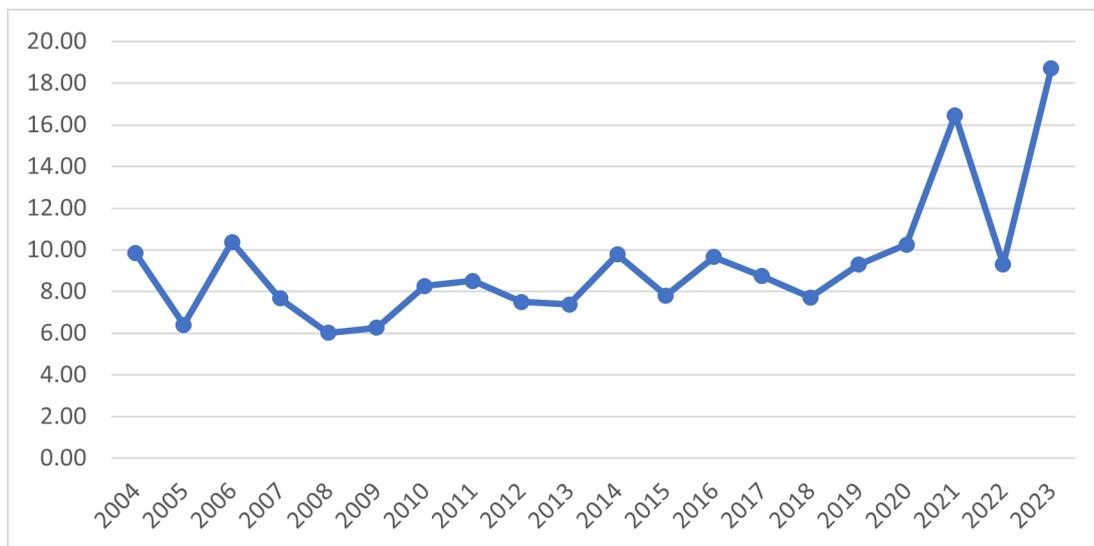
Указанное предположение подтверждает анализ наиболее дорогих (по критерию стоимости мили) контрактов. Такие контракты заключаются на обслуживание

маршрутов, проложенных на окраинах Лондона. Они наиболее протяженные и связывают отдаленные районы с крупными транспортными хабами для пересадки пассажиров на другие виды скоростного общественного транспорта – метро, пригородные поезда.

Изучение изменения средней стоимости одной мили для перевозчика может привести к ошибочному выводу о неэффективности торгов, так как это значение преимущественно росло с 2004 года (рис. 3). Однако причиной этой тенденции может быть расширение маршрутной сети на окраинные районы города, где меньше конкуренции между перевозчиками и где требуется больше инвестиций на обслуживание из-за протяженности маршрутов (это особенно заметно в статистике за 2021 год). Оба эти фактора влияют на динамику роста средней величины затрат со стороны транспортных компаний.

Следующий пункт, который мы изучили, – частота смены транспортного оператора, обслуживающего маршрут. В среднем с 2004 по 2023 год один и тот же маршрут в разные периоды времени обслуживали 2 компании. Максимальное значение равно 4. Получается, что транспортные операторы, выигравшие торги и эффективно работающие, как правило, не проигрывают новые торги на свои текущие маршруты. Нельзя при этом утверждать, что компании выигрывают их только потому, что могут работать по самому дешевому контракту. Для подтверждения этой гипотезы не хватает данных. Более вероятными объяснениями могут быть низкая конкуренция на обслуживание большей части маршрутов, а также возможность у оператор-

**Рис. 3. Средняя величина затрат на обслуживание одной мили маршрута автобуса**  
 Источник: подготовлено автором на основе данных TfL.



ров вести переговоры с TfL при разработке обновленных коммерческих предложений.

Количество пользователей лондонского автобуса стабильно росло на протяжении 10 лет вплоть до 2014–2015 годов (рис. 4). Исследователи связывают эту тенденцию с постоянным расширением маршрутной сети: чем лучше город охвачен автобусными маршрутами, тем больше число пассажиров [Badstuber, 2019]. Сокращение числа пользователей с 2015 по 2020 год связано с увеличением загруженности дорог Лондона, что также способствовало росту опозданий и сбоев графика общественного транспорта [London Assembly Transport Committee, 2017].

В 2020 году началась пандемия коронавируса, из-за которой жители большинства стран мира оказались на протяжении года (а в некоторых странах и дольше) на самоизоляции. Указанное обстоятельство повлияло на количество пользователей общественного транспорта Лондона, что отражено на рис. 4. Даже после смягчения ограничительных мер нет гарантий того, что количество пассажиров автобусов быстро вернется к допандемийному уровню. Это связано с тем, что у жителей Лондона (и не только у них) изменились привычки, связанные с передвижениями по городу [Toms, 2022]. Например, у них появилась возможность работать не из офиса, а удаленно. Часть жителей Лондона начали переезжать в пригороды [Toms, 2022]. Этот и другие факторы оказывают влияние на скорость восстановления объемов пассажирских перевозок на общественном транспорте в целом.

## Заключение

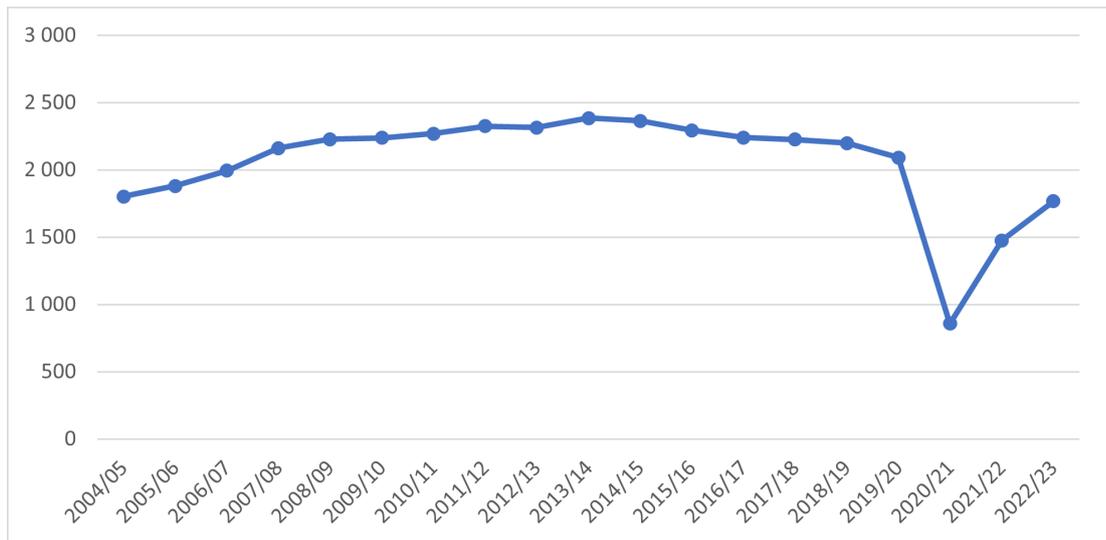
ОП имеют принципиальное значение для создания маршрутных автобусных сетей в странах Западной Европы, а также при проведении торгов на контракты по обслуживанию автобусных маршрутов (табл. 2).

В Великобритании эта структура выполняет преимущественно функции консультанта, так как планированием маршрутной сети занимаются транспортные компании. В Нидерландах за ОП оставляется право принять или отклонить предложения участников тендера по изменению маршрутов.

Любая из моделей организации ОП имеет свои преимущества. Исследователи сходятся во мнении, что лучшей является та, которая предоставляет наибольшую открытость своей работы как для перевозчиков, так и для жителей.

Пример Лондона позволил подтвердить гипотезу, согласно которой число участников тендера по обслуживанию маршрутов городского транспорта непосредственно влияет на снижение средней цены контрактов: чем их больше, тем меньше окончательная стоимость. Анализ проведенных тендеров с 2004 по 2023 год показал зависимость между количеством участников тендеров и снижением средней стоимости контрактов. Конкуренция способствовала снижению рассчитанных транспортными компаниями бюджетов на обслуживание маршрута. Однако эта причина не единственная. На стоимость контрактов также оказывают влияние местоположение маршрута и его протяженность: оба фактора определяют величину инвестиций перевозчика на проведение технического оснащения маршрута и амортизацию транспортного парка.

**Рис. 4. Объем пассажирских перевозок на автобусе в Лондоне по годам**  
 Источник: подготовлено автором на основе данных TfL.



**Таблица 2. Сравнение ОП по странам в организации работы общественного транспорта**

Страна	Организации работы общественного транспорта
Великобритания	Предоставление государством частным перевозчикам права самостоятельно строить маршруты, которое было закреплено в акте 1985 года
Германия	Проведение в 2000 году транспортной реформы, дающей муниципалитетам возможность участвовать в процессе планирования маршрутов частными перевозчиками
Нидерланды	С 1960-х годов происходит объединение транспортных компаний на уровне городов (впоследствии регионов) в единые организации, занимающиеся планированием маршрутных сетей разных видов транспорта
Франция	Проведение организатором перевозок переговоров с перевозчиком, чтобы на этапе тендера снизить риск для оператора подготовки некорректного расчета коммерческого предложения по обслуживанию маршрутов

**Источники**

Барабашев А.Г. (2016) Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С 163–194.

Amaral M., Saussier S., Yvrande-Billon A. (2009) Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London // Utilities Policy. Vol. 17. No. 2. P. 166–175.

Anwar A.M. (2016) Presenting Traveller Preference Heterogeneity in the Context of Agency Theory: Understanding and Minimising the Agency Problem // Urban, Planning and Transport Research. Vol. 4. No. 1. P. 26–45.

Bray D., Wallis I. (2008) Adelaide Bus Service Reform: Impacts, Achievements and

Lessons // Research in Transportation Economics. Vol. 22. No. 1. P. 126–136.

Buehler R., Pucher J. (2011) Making Public Transport Financially Sustainable // Transport Policy. Vol. 18. No. 1. P. 126–138.

Buehler R., Pucher J., Dümler O. (2019) Verkehrsverbund: The Evolution and Spread of Fully Integrated Regional Public Transport in Germany, Austria, and Switzerland // International Journal of Sustainable Transportation. Vol. 13. No. 1. P. 36–50.

Canitez F., Alpkokin P., Black J.A. (2019) Agency Costs in Public Transport Systems: Net-Cost Contracting between the Transport Authority and Private Operators-Impact on Passengers // Cities. Vol. 86. P. 154–166.

Chan J.L., Xiao X. (2009) Financial Management in Public Sector Organizations // Public Management and Governance, Abingdon: Taylor & Francis. P. 109–118.

Cohen B., Kietzmann J. (2014) Ride On! Mobility Business Models for the Sharing Economy // Organization & Environment. Vol. 27. No. 3. P. 279–296.

Gagnepain P., Ivaldi M., Martimort D. (2013) The Cost of Contract Renegotiation: Evidence from the Local Public Sector // American Economic Review. Vol. 103. No. 6. P. 2352–2383.

Hensher D.A., Wallis I.P. (2005) Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience // Journal of Transport Economics and Policy (JTEP). Vol. 39. No. 3. P. 295–322.

Hrelja R., Monios J., Rye T., Isaksson K., Scholten C. (2017) The Interplay of Formal and Informal Institutions between Local and Regional Authorities When Creating Well-Functioning Public Transport Systems // International Journal of Sustainable Transportation. Vol. 11. No. 8. P. 611–622.

Hrelja R., Rye T., Mullen C. (2018) Partnerships between Operators and Public Transport Authorities. Working Practices in

- Relational Contracting and Collaborative Partnerships//Transportation Research Part A: Policy and Practice. Vol. 116. P. 327-338.
- Iossa E., Martimort D. (2015) The Simple Microeconomics of Public-Private Partnerships//Journal of Public Economic Theory. Vol. 17. No. 1. P. 4-48.
- Johansson, E., Winslott-Hiselius, L., Koglin, T., Wretstrand, A. (2017) Evaluation of public transport: regional policies and planning practices in Sweden//Urban, Planning and Transport Research. Vol. 5. No. 1. P. 59-77.
- McTigue C., Monios J., Rye T. (2020) The Principal-Agent Problem in Contracting Public Transport Provision to Private Operators: A Case Study of the UK Quality Contract Scheme//Utilities Policy. Vol. 67. 101131.
- Mouwen A., van Ommeren J. (2016) The Effect of Contract Renewal and Competitive Tendering on Public Transport Costs, Subsidies and Ridership//Transportation Research Part A: Policy and Practice. Vol. 87. P. 78-89.
- Muñoz J.C., Gschwender A. (2008) Transantiago: A Tale of Two Cities//Research in Transportation Economics. Vol. 22. No. 1. P. 45-53.
- Myers J., Ashmore D. (2007) When to Tender, When to Negotiate? Why Are We Ignoring the Elephants in the Room? Thredbo 10 – International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport
- Paulley N., Balcombe R., Mackett R., Titheridge H., Preston J., Wardman M., ... White P. (2006) The Demand for Public Transport: The Effects of Fares, Quality of Service, Income and Car Ownership//Transport policy. Vol. 13. No. 4. P. 295-306.
- Poku-Boansi M., Marsden G. (2018) Bus Rapid Transit Systems as a Governance Reform Project//Journal of Transport Geography. Vol. 70. P. 193-202.
- Pucher J., Kurth S. (1995) Verkehrsverbund: The Success of Regional Public Transport in Germany, Austria and Switzerland//Transport Policy. Vol. 2. No. 4. P. 279-291.
- Roy W., Yvrande-Billon A. (2007) Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France//Journal of Transport Economics and Policy (JTEP). Vol. 41. No. 2. P. 257-282.
- Siokas G., Kelaidi V., Tsakanikas A. (2022) The Smart City as a Hub for Nourishing Public-Private Partnerships//Sustainable Cities and Society. Vol. 76. 103466.
- Sørensen C.H., Longva F. (2011). Increased Coordination in Public Transport-Which Mechanisms Are Available?//Transport Policy. Vol. 18. No. 1. P. 117-125.
- Stanley J., van de Velde D. (2008) Risk and Reward in Public Transport Contracting//Research in Transportation Economics. Vol. 22. No. 1. P. 20-25.
- Tanzi V., Schuknecht L. (2000) Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toms A. (2023) The huge amount of people ditching London buses as some boroughs struggle to attract them back//MyLondon. Режим доступа: <https://www.mylondon.news/news/transport/huge-amount-people-ditching-london-28272230> (дата обращения: 28.08.2024).
- van de Velde D.M., Savelberg F. (2016) Competitive Tendering in Local and Regional Public Transport in the Netherlands//International Transport Forum Discussion Paper. No. 2016-12.
- Veeneman W. (2018) Developments in Public Transport Governance in the Netherlands; The Maturing of Tendering//Research in Transportation Economics. Vol. 69. P. 227-234.
- Vigren A., Pyddoke R. (2020) The Impact on Bus Ridership of Passenger Incentive Contracts in Public Transport//Transportation Research Part A: Policy and Practice. Vol. 135. P. 144-159.
- Vigren A., Ljungberg A. (2018) Public Transport Authorities' Use of Cost-Benefit Analysis in Practice//Research in Transportation Economics. Vol. 69. P. 560-567.
- Gortler F., Gunthel D. (2016) Public Transport Organisation in Germany Contract awarding and management. Режим доступа: [https://www.changing-transport.org/wp-content/uploads/2016\\_Contracting\\_Germany.pdf](https://www.changing-transport.org/wp-content/uploads/2016_Contracting_Germany.pdf) (дата обращения: 22.08.2023).
- White P.R. (2010) The Conflict between Competition Policy and the Wider Role of the Local Bus Industry in Britain//Research in Transportation Economics. Vol. 29. No. 1. P. 152-158.

**INTERNATIONAL PRACTICE OF TENDERING FOR CITY BUSES VIA UNIFIED TRANSPORTATION ORGANIZERS**

Stanislav A. Razumovsky, postgraduate student, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development (FURD), HSE University, 13 bldg. 4 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation.

E-mail: srazumovskii@hse.ru

**Abstract.** This article analyzes the activities of transport organizers in competitive bidding for the right to service urban bus routes. The study specifically focuses on mechanisms that can enhance the quality and efficiency of transport services through a competitive selection system, with a special emphasis on the experience in London. Based on data including official reports on competitive tendering, academic publications, and media coverage, this paper provides a comprehensive examination of current tendering practices, their effectiveness, and their impact on the cost and quality of transport services. It considers the potential benefits and risks for all parties involved, highlighting the impact on the social and urban aspects of community life. The study presents significant findings and recommendations for urban planning and public transport management specialists, outlining ways to optimize existing mechanisms and incorporate innovative approaches to organizing urban transport systems, drawing on foreign experiences. The theme of this paper is of particular interest given the ongoing discussion on urban transport modernization and the search for optimal solutions for its development. By analyzing successful foreign practices, the paper introduces new possibilities for implementing projects to enhance the quality of public transport in Russia, offering ideas and solutions that can be adapted to local conditions and the needs of different urban populations. For instance, studying the experience of competitive bidding may help establish more transparent and fair conditions for selecting carriers, which could positively affect the overall level of passenger satisfaction and the efficient use of public funds.

**Keywords:** public transport; city bus; competitive bidding; transportation organizer; contracts

**Citation:** Razumovsky S.A. (2024) International Practice of Tendering

for City Buses via Unified Transportation Organizers. *Urban Studies and Practices*, vol. 9, no 1, pp. 80–91. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp91202480-91> (in Russian)

**References**

- Amaral M., Saussier S., Yvrande-Billon A. (2009) Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London. *Utilities Policy*, vol. 17, no 2, pp. 166–175.
- Anwar A.M. (2016) Presenting Traveller Preference Heterogeneity in the Context of Agency Theory: Understanding and Minimising the Agency Problem. *Urban, Planning and Transport Research*, vol. 4, no 1, pp. 26–45.
- Barabashev A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The Crisis of State Management and Its Influence on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Management], no 3, pp. 163–194. (in Russian)
- Bray D., Wallis I. (2008) Adelaide Bus Service Reform: Impacts, Achievements and Lessons. *Research in Transportation Economics*, vol. 22, no 1, pp. 126–136.
- Buehler R., Pucher J. (2011) Making Public Transport Financially Sustainable. *Transport Policy*, vol. 18, no 1, pp. 126–138.
- Buehler R., Pucher J., Dümmler O. (2019) Verkehrsverbund: The Evolution and Spread of Fully Integrated Regional Public Transport in Germany, Austria, and Switzerland. *International Journal of Sustainable Transportation*, vol. 13, no 1, pp. 36–50.
- Canitez F., Alpkokin P., Black J.A. (2019) Agency Costs in Public Transport Systems: Net-Cost Contracting between the Transport Authority and Private Operators—Impact on Passengers. *Cities*, vol. 86, pp. 154–166.
- Chan J.L., Xiao X. (2009) Financial Management in Public Sector Organizations. *Public Management and Governance*. Abingdon: Taylor & Francis, pp. 109–118.
- Cohen B., Kietzmann J. (2014) Ride On! Mobility Business Models for the Sharing Economy. *Organization & Environment*, vol. 27, no 3, pp. 279–296.
- Gagnepain P., Ivaldi M., Martimort D. (2013) The Cost of Contract Renegotiation: Evidence from the Local Public Sector. *American Economic Review*, vol. 103, no 6, pp. 2352–2383.
- Hensher D.A., Wallis I.P. (2005) Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, vol. 39, no 3, pp. 295–322.
- Hrelja R., Monios J., Rye T., Isaksson K., Scholten C. (2017) The Interplay of Formal and Informal Institutions between Local and Regional Authorities When Creating Well-Functioning Public Transport Systems. *International Journal of Sustainable Transportation*, vol. 11, no 8, pp. 611–622.
- Hrelja R., Rye T., Mullen C. (2018) Partnerships between Operators and Public Transport Authorities. Working Practices in Relational Contracting and Collaborative Partnerships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 116, pp. 327–338.
- Iossa E., Martimort D. (2015) The Simple Microeconomics of Public–Private Partnerships. *Journal of Public Economic Theory*, vol. 17, no 1, pp. 4–48.
- Johansson, E., Winslott-Hiselius L., Koglin T., Wretstrand A. (2017) Evaluation of public transport: regional policies and planning practices in Sweden. *Urban, Planning and Transport Research*, vol. 5, no 1, pp. 59–77.
- McTigue C., Monios J., Rye T. (2020) The Principal-Agent Problem in Contracting Public Transport Provision to Private Operators: A Case Study of the UK Quality Contract Scheme. *Utilities Policy*, vol. 67, 101131.
- Mouwen A., van Ommeren J. (2016) The Effect of Contract Renewal and Competitive Tendering on Public Transport Costs, Subsidies and Ridership. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 87, pp. 78–89.
- Muñoz J.C., Gschwender A. (2008) Transantiago: A Tale of Two Cities. *Research in Transportation Economics*, vol. 22, no 1, pp. 45–53.
- Myers J., Ashmore D. (2007) When to Tender, When to Negotiate? Why Are We Ignoring the Elephants in the Room? *Thredbo 10—International Conference Series on Competition*

- and Ownership in Land Passenger Transport
- Paulley N., Balcombe R., Mackett R., Titheridge H., Preston J., Wardman M., ... White P. (2006) The Demand for Public Transport: The Effects of Fares, Quality of Service, Income and Car Ownership. *Transport policy*, vol. 13, no 4, pp. 295-306.
- Poku-Boansi M., Marsden G. (2018) Bus Rapid Transit Systems as a Governance Reform Project. *Journal of Transport Geography*, vol. 70, pp. 193-202.
- Pucher J., Kurth S. (1995) Verkehrsverbund: The Success of Regional Public Transport in Germany, Austria and Switzerland. *Transport Policy*, vol. 2, no 4, pp. 279-291.
- Roy W., Yvrande-Billon A. (2007) Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, vol. 41, no 2, pp. 257-282.
- Siokas G., Kelaidi V., Tsakanikas A. (2022) The Smart City as a Hub for Nourishing Public-Private Partnerships. *Sustainable Cities and Society*, vol. 76, 103466.
- Sørensen C.H., Longva F. (2011). Increased Coordination in Public Transport—Which Mechanisms Are Available? *Transport Policy*, vol. 18, no 1, pp. 117-125.
- Stanley J., van de Velde D. (2008) Risk and Reward in Public Transport Contracting. *Research in Transportation Economics*, vol. 22, no 1, pp. 20-25.
- Tanzi V., Schuknecht L. (2000) Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toms A. (2023) The huge amount of people ditching London buses as some boroughs struggle to attract them back. *MyLondon*. Available at: <https://www.mylondon.news/news/transport/huge-amount-people-ditching-london-28272230> (accessed 28 August 2024).
- van de Velde D.M., Savelberg F. (2016) Competitive Tendering in Local and Regional Public Transport in the Netherlands. *International Transport Forum Discussion Paper*, no 2016-12.
- Veeneman W. (2018) Developments in Public Transport Governance in the Netherlands; The Maturing of Tendering. *Research in Transportation Economics*, vol. 69, pp. 227-234.
- Vigren A., Pyddoke R. (2020) The Impact on Bus Ridership of Passenger Incentive Contracts in Public Transport. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 135, pp. 144-159.
- Vigren A., Ljungberg A. (2018) Public Transport Authorities' Use of Cost-Benefit Analysis in Practice. *Research in Transportation Economics*, vol. 69, pp. 560-567.
- Gortler F., Gunthel D. (2016) Public Transport Organisation in Germany Contract awarding and management. Available at: [https://www.changing-transport.org/wp-content/uploads/2016\\_Contracting\\_Germany.pdf](https://www.changing-transport.org/wp-content/uploads/2016_Contracting_Germany.pdf) (accessed 22 August 2023).
- White P.R. (2010) The Conflict between Competition Policy and the Wider Role of the Local Bus Industry in Britain. *Research in Transportation Economics*, vol. 29, no 1, pp. 152-158.