

УДК 338.470:656

ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО В ОБЛАСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА Г. ПЕРМИ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СТОРОН*

К.А. Петухов

Пермский центр социального партнерства и социологических исследований ПГУ, 614990, Пермь,
Букирева, 15
e-mail: petoukhov@psu.ru

Дается обзор взаимодействия заинтересованных сторон частного-государственного партнерства в сфере общественного транспорта г. Перми. Кратко описаны этапы процесса перехода муниципального транспорта в управление частным перевозчиком. Анализируются причины возникновения конфликтов и пути их устранения.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство (ЧГП); общественный транспорт; схема взаимодействия; администрация; перевозчики.

В общей форме частно-государственное партнерство (ЧГП) можно определить как совокупность форм сотрудничества государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. Оно может реализовываться на различных уровнях (национальном, региональном, муниципальном) и для достижения широкого спектра целей (привлечение частных инвестиций, устранение неэффективности государственного управления активами, повышение качества услуг). Достаточно часто ЧГП практикуется в транспортной отрасли (общественный транспорт, развитие дорожной сети), сфере здравоохранения, коммунального обслуживания и в области образования. Представленный материал основан на дан-

ных, собранных в рамках кейса «ЧГП в сфере общественного транспорта».

Городской общественный транспорт Перми всегда был сферой повышенного общественного интереса. Для этого есть ряд объективных причин. В силу большой пространственной протяженности городских районов именно общественный транспорт является важнейшим связующим звеном в пределах г. Перми. От нормальной работы транспортной отрасли зависит жизнедеятельность сотен тысяч горожан. Из-за отсутствия в городе метро наземный общественный транспорт, и в особенности автобусный, играет в функционировании города важнейшую роль.

© Петухов К.А., 2010

* Публикация подготовлена при финансовой поддержке Аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009-2010 гг.)» № 2.1.3 / 3203.

Появление частных пассажирских перевозок в г. Перми

С самого начала процесса становления частных перевозок в Перми взаимодействие заинтересованных сторон в этой сфере характеризуется высокой конфликтностью [10]. Постановлением главы г. Перми А.Каменева от 02.07.2004 № 1925 «О передаче муниципального автотранспорта в безвозмездное пользование обществам с ограниченной ответственностью» муниципальные автобусы оказались под контролем одиннадцати обществ с ограниченной ответственностью. Это решение вызвало волну критики в адрес администрации города и многочисленные акции протеста. Несмотря на это, городской автобусный парк стал частным [15]. Критерии выбора организаций, которым было передано имущество, история их возникновения и дальнейшая судьба доподлинно неизвестны. Через некоторое время вопрос о безвозмездной передаче имущества стал одним из основных в судебном разбирательстве в отношении бывшего главы города А. Каменева. В результате бывший градоначальник был осужден на срок в 1,5 года, факт передачи в безвозмездную аренду автобусных парков квалифицирован судом как превышение служебных полномочий [3].

Однако решение суда уже не могло изменить сложившуюся в городе ситуацию. В некотором смысле и сменившаяся городская администрация, и жители, и вновь образованные транспортные организации стали заложниками принятых ранее решений. На уровне городской думы были предприняты шаги с целью формализовать и направить в конструктивное русло деятельность в области оказания транспортных услуг.

Одним из таких шагов стало принятие в 2005 г. документа под названием «Концепция

организации и развития городского пассажирского транспорта общего пользования г. Перми на 2005-2008 годы» [9]. Его анализ показывает, что многие из заявленных в концепции целей не были достигнуты: доля муниципальных перевозок в городе не достигла планируемого уровня 40-50%; не было налажено троллейбусное движение в Кировском районе; не в полной мере была осуществлена разгрузка центра города.

С 2008 г. функции основного регулятора отрасли были возложены на департамент дорог и транспорта администрации города Перми. Именно эта структура отвечает перед жителями города за организацию бесперебойного транспортного сообщения, разрабатывает и проводит в жизнь планы реформирования отрасли. В ведении этого ведомства находится также муниципальное предприятие, занимающееся диспетчерскими функциями. Частные перевозчики обязаны оборудовать свои автобусные парки техническими средствами, способными взаимодействовать с приемниками сигналов данного предприятия.

В настоящее время рассматривается вопрос о принятии новой концепции развития транспортной отрасли. Ее положения и цели еще не сформулированы окончательно. По информации пресс-центра городской думы в ее основу будут положены рыночные принципы [12]. На наш взгляд, это свидетельствует о серьезном изменении в позиции администрации, поскольку в предыдущей концепции упор делался на увеличение доли муниципального транспорта.

Структура взаимодействия субъектов

Ключевыми субъектами ЧГП в области транспорта в г. Перми выступают муниципальные органы власти (городская дума; департамент дорог и транспорта), территориальные государственные органы (Управление автодорожного

надзора), муниципальное предприятие (МУП «Горпассажиртранс»), частные перевозчики (ООО и предприниматели) и жители города.

В анализируемой схеме ЧПП отсутствует постоянный, нормативно закрепленный механизм урегулирования возникающих споров и конфликтов. Комиссия по спорам, созданная по инициативе общественных организаций, собиралась лишь дважды. В ее рамках не удалось выработать конструктивного подхода к разрешению сложившихся противоречий. Сама ее деятельность носила временный характер. Действующим механизмом диалога является «горячая» телефонная линия, организованная в департаменте дорог и транспорта. Она служит для приема жалоб от жителей на нарушения, допущенные перевозчиками. Таким образом, этот механизм исключает из диалога транспортников. Характеристика различных субъектов ЧПП и процессы их взаимодействия отображены в табл. 1 и на рис. 1.

Процесс распределения маршрутов

Главной особенностью взаимодействия администрации и перевозчиков является крайне низкая прозрачность. Общее количество организаций и индивидуальных предпринимателей, обслуживающих городские автобусные маршруты, по разным оценкам колеблется от 30 до 150. Такие цифры наводят на мысль о наличии высокой конкуренции между перевозчиками в борьбе за право осуществлять перевозки жителей города. Однако, при этом, постоянно возрастает плата за проезд в общественном транспорте.

Возможно, ключевая причина такого положения состоит в том, что процесс распределения маршрутов между конкретными перевозчиками изначально не был основан на конкурсных принципах и процедурах. В официальных документах процесс такого распределения на-

зывается «заявительным». Его смысл состоит в том, что перевозчики подают заявку на тот маршрут, который они хотели бы обслуживать. Администрация города совместно с другими надзорными органами проводит оценку возможностей данного перевозчика и принимает решение о заключении договора с транспортной организацией. Все эти процедуры также четко обозначены в официальных документах. Однако в них отсутствует механизм оценки конкурирующих предложений и мотивы выбора того или иного перевозчика. Очевидно, что такая схема распределения непрозрачна и малоэффективна.

Необходимость организации конкурсов в этой сфере обсуждалась с разной степенью интенсивности на протяжении последних 3-4 лет. Но лишь в сентябре 2009 г. департамент дорог и транспорта администрации г. Перми подготовил конкурсную документацию, согласованную, как сказано на официальном сайте, со всеми заинтересованными сторонами, учеными и представителями надзорных органов в области государственных закупок [8]. В результате было проведено четыре конкурса, ни один из которых не был признан состоявшимся. Из протоколов заседаний конкурсных комиссий следует, что это произошло из-за того, что перевозчики не представили всех необходимых документов. После этого новые конкурсы было решено временно не проводить ввиду неготовности и непроработанности конкурсной документации [7]. Департамент дорог и транспорта вернулся к старой, «проверенной временем», практике заключения договоров в заявительном порядке.

Важным обстоятельством при оценке процесса взаимодействия департамента дорог и транспорта с перевозчиками является тот факт, что некоторые бывшие руководители данного

подразделения городской администрации, уходя в отставку, становились руководителями организаций-перевозчиков. Такая смена статуса носит не единичный характер и скорее свидетельствует о некоторой тенденции.

На протяжении всего периода становления института частных перевозок в Перми между

администрацией и транспортными организациями возникало немало конфликтов. Темами этих конфликтов неизменно становились тарифы и условия перевозки граждан, имеющих социальные льготы.

Таблица 1. Презентация сторон частно-государственного партнерства в области общественного транспорта г. Перми

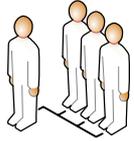
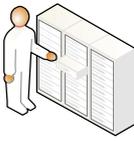
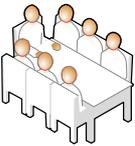
Сторона ЧГП	Характеристика функции, полномочия стороны	Содержание деятельности и принимаемых к реализации документов
<p>Пермская городская дума</p> 	Тип объекта	Орган муниципальной представительной власти
	Функции	Утверждение принципов работы городского общественного транспорта Определение размера тарифов
	Принятие документов	Разработка концепции организации и развития городского пассажирского транспорта общего пользования г. Перми на 2005-2008 годы от 13.09.2005
	Принятие документов	Разработка проекта концепции развития общественного транспорта на 2010-2015 годы Установление «Порядка формирования тарифов на регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным и городским электрическим транспортом на поселенческих и межмуниципальных маршрутах городского и пригородного сообщения» от 23.12.2008 Принятие «Решения о тарифах на перевозки пассажиров и багажа автомобильным и городским электрическим транспортом на поселенческих маршрутах городского сообщения в г. Перми» от 27.01.2009
<p>МУ Горпассажиртранс</p> 	Тип объекта	Специализированная профильная организация, находящаяся в собственности муниципалитета
	Функции	Централизованный контроль за движением автобусов на городских маршрутах регулярного сообщения Диспетчеризация маршрутов общественного транспорта
	Принятие документов	Положение об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения г. Перми, принятое Пермской городской думой 26.06.2006 Договоры с частными перевозчиками на использование услуг центральной диспетчерской службы

Таблица 1. Окончание

Сторона ЧПП	Характеристика функции, полномочия стороны	Содержание деятельности, и принимаемых к реализации документов
<p>Департамент дорог и транспорта</p> 	Тип объекта	Подразделение муниципального исполнительного органа власти
	Функции	Обеспечение развития улично-дорожной сети на территории города, обеспечение развития всех видов городского пассажирского транспорта, оптимизация транспортной пассажирской сети г. Перми, Участие в организации работы по обеспечению безопасности дорожного движения, координация деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозки пассажиров на территории города
	Принятие документов	О департаменте дорог и транспорта администрации города Перми и о внесении изменений в отдельные решения Пермской городской думы, принятые Пермской городской думой 24.06.2008 Договоры на право обслуживания маршрутов городского общественного транспорта
<p>Управление государственного автодорожного надзора</p> 	Тип объекта	Территориальный орган федеральной службы
	Функции	Лицензирование отдельных видов деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере автомобильного транспорта, отнесенных к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере транспорта
Принятие документов	О госавтодорнадзоре, утв. приказом Ространснадзора от 05.02.2007 № ГК-73 фс Выдача лицензии частным перевозчикам	
<p>Комиссия по спорам</p> 	Тип объекта	Временная структура
	Функции	Выработка предложений, направленных на совершенствование перевозок, осуществляемых общественным транспортом
	Принятие документов	Нет специального решения о её создании, собирается в случае необходимости рассмотрения обращений инициативных групп граждан, протестов. Принимаемые решения не обязательны к выполнению

Тарифы на перевозки в общественном транспорте

Тарифная политика в сфере перевозок общественным транспортом в Перми относится к компетенции городской думы. Именно этот орган принимает решение об изменении тарифов. Определение конкретного уровня цен лежит на

плечах профильных комитетов и департаментов администрации города и является многоэтапным процессом. Перевозчики практически не имеют возможности влиять на тарифную политику и обладают лишь правом совещательного голоса. Стремление муниципалитета учесть все факторы при изменении тарифов

вызывает резкую критику организаций-перевозчиков. Большинство из них считают, что перевозки как вид бизнеса являются убыточными. Анализ показывает, что изменения

тарифов носит нерегулярный характер. В последнее время тариф стал меняться чаще. Но важно отметить, что стоимость проезда в общественном транспорте только увеличивается.



Рис. 1. Схема взаимодействия заинтересованных сторон частного-государственного партнерства в области общественного транспорта г. Перми

Для определения размера тарифа на перевозку пассажиров общественным транспортом администрацией города была разработана специальная методика. Впервые она была утверждена в 2005 г. Действующая же в настоящий момент методика принята в конце 2008 г. Документ официально называется «Порядок формирования тарифов на регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным и городским электрическим транспортом на поселенческих и межмуниципальных маршрутах городского и пригородного сообщений» [11].

В связи с высокой социальной значимостью тарифа на перевозки в общественном транспорте методика расчета, с точки зрения её авторов, носит лишь оценочный характер. Конкретный размер тарифа определяют депутаты думы, исходя из собственных представлений о справедливой цене данной услуги, а также на основе полученного в соответствии с данной методикой расчетного значения.

Внимательное изучение документа позволило обнаружить ряд недостатков в определении стоимости транспортной работы, оказываемой перевозчиками. Так, в разделах 5.1-5.3 данной методики приведены формулы расчета общей стоимости транспортной работы по отдельным видам транспорта. Упрощенное содержание этих формул можно интерпретировать так: стоимость работы равна произведению себестоимости на нормативный уровень рентабельности. Однако данный расчет позволяет определить не общую стоимость работ, а только нормативную прибыль. Для расчета стоимости работ, на наш взгляд, необходимо сложить себестоимость с результатом произведения себестоимости на нормативный уровень рентабельности. Расчеты же по формулам, приведенным в методике, снижают стоимость работ на порядок.

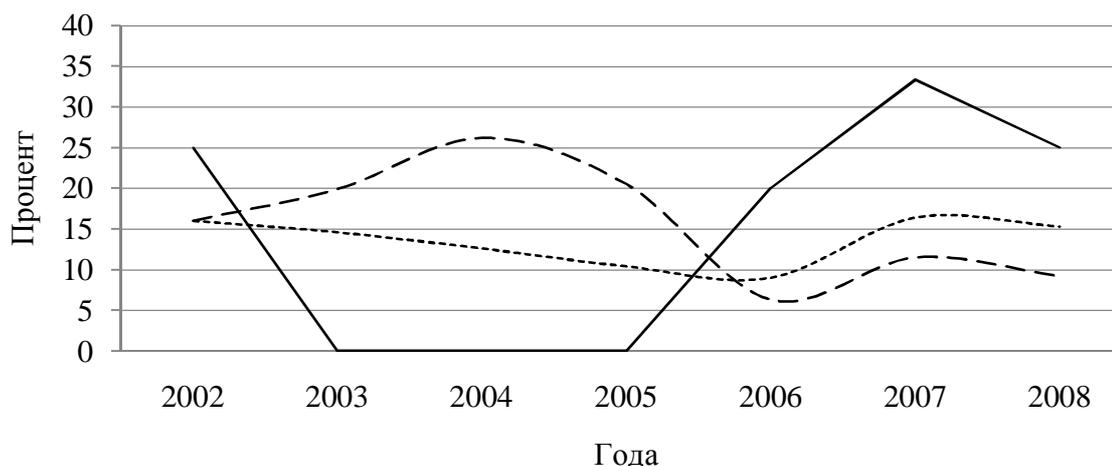


Рис. 2. Динамика темпов изменения индекса потребительских цен, цены на бензин и стоимости проезда в г. Перми, в процентах к предыдущему году (по данным службы государственной статистики и материалам СМИ)

Обращает на себя внимание также и факт наличия жестко закрепленного уровня рентабельности перевозок, определенного в 10%.

При расчете тарифа в данной методике учитываются цены на ГСМ и индекс потребительских цен. На рис. 2 отражены изменения цепных

темпов роста стоимости проезда на общественном транспорте, индекса потребительских цен и стоимости бензина в Пермском крае.

Из рисунка видно, что тариф на поездки в общественном транспорте города не всегда можно объяснить сложившейся экономической конъюнктурой. Иногда повышение тарифов происходило на фоне понижения темпов роста индекса потребительских цен и цен на бензин.

Компенсации за проезд льготных категорий граждан

Компенсации за проезд льготных категорий граждан также вызывают постоянные трения между администрацией и перевозчиками. Толчком к появлению таких противоречий послужил принятый на федеральном уровне закон о монетизации льгот.

В рамках подготовки к реализации данного закона была проведена ревизия списков горожан, имеющих право бесплатного проезда в общественном транспорте по тому или иному основанию. Льготники были разделены на три категории (федеральные, региональные и муниципальные). Государство выделило деньги для компенсации льгот каждому человеку, имеющему права на эти льготы. Однако сумма компенсации не позволяла реализовать старую льготу по новым рыночным правилам (выплаченные деньги покрывали лишь ограниченное количество поездок). Это вызвало многочисленные акции протеста по всей России. Были такие акции и в Перми.

Следует обратить внимание на тот факт, что хотя закон о монетизации касался широкого круга льгот, именно невозможность проезда на общественном транспорте в прежнем объеме вызывала особенно сильные протестные действия. Основными участниками таких акций были пенсионеры, так как именно они являются основными получателями льгот. Жесткое не-

приятие новых правил и размера компенсаций обществом было столь высоко, что федеральные органы власти были вынуждены пойти на некоторые уступки. Фактически результатом реформы стал возврат системы реализации льгот, но в более усложненном варианте. Если раньше льготы реализовывались напрямую (любой пенсионер просто предъявлял в общественном транспорте документ, подтверждающий его статус), то в настоящее время он должен был получить денежную компенсацию этого права, пойти на почту, приобрести специальный проездной документ (СПД) на основе все того же удостоверения пенсионера, а после пользоваться этим проездным в общественном транспорте, предъявляя его совместно с документами, удостоверяющими личность. Организациям-перевозчикам эта система не принесла особых выгод. Единственным плюсом стало лишь снижение общего количества льготников, так как не все из них готовы тратить деньги на покупку специальных проездных документов. Как и при прежней системе, муниципальные органы перераспределяют денежные средства, полученные от продажи специальных проездных документов, среди транспортников. Выплаты по компенсационному возмещению, по мнению перевозчиков, постоянно задерживаются [2], их размер не устраивает перевозчиков [13]. Все это служит дополнительным раздражителем в их взаимоотношениях с администрацией и предметом исков, открытых писем и отказов в обслуживании жителей.

Принятие закона о монетизации льгот послужило неким «спусковым крючком» начала подобных конфликтов. Если федеральная власть столь решительно начала политику либерализации в этой области, то перевозчики решили, что тоже имеют на это право. Примером этого стало поведение отдельных частных

предпринимателей, которые отказываются от обслуживания пассажиров со специальными проездными документами и проездными. Несмотря на все усилия городских властей прекратить подобную практику, эти предприниматели смогли отстоять свое право, дойдя в судебных разбирательствах до Верховного суда РФ [4]. Несколько лет автобусы самовольно открытого маршрута № 99, а позже № 100 обслуживали лишь тех пассажиров, кто оплачивал свой проезд на месте «живыми» деньгами. От перевозчиков это потребовало детальных знаний в юридической области, невероятной настойчивости и способности выдержать давление «административного ресурса». Неоднократно в публичных заявлениях представителей муниципалитета указывалось на то, что работу таких перевозчиков администрация сделает невозможной. В конце концов власти добились своего [1]. Автобусы указанных маршрутов останавливали сотрудники ДПС, им постоянно устраивали проверки различные контролирующие органы и т.д. В результате по состоянию на сентябрь 2009 г. эти маршруты прекратили свое существование.

Давление оказывают и организации перевозчики. Объектами таких действий неизменно оказывались пассажиры, причем пострадавшими могли оказаться как льготники, так и обычные жители города, оплачивающие проезд на общих основаниях. На рис. 2 видно, что несколько лет подряд тариф на оплату проезда в общественном транспорте не менялся городской думой. С точки зрения перевозчиков, это поставило их бизнес на грань разорения. И в 2006 г. они перешли к решительным действиям [5]. Многие частные перевозчики, не дожидаясь очередного решения думы, самостоятельно поднимали тариф. Другим способом выражения своего недовольства сложившейся ситуа-

цией стало фактическое шантажирование льготников. Их довозили до безлюдных участков (лесов, промышленных зон) и вынуждали оплачивать стоимость поездки по тарифу либо насильно выгоняли их автобуса. Объектами таких действий становились и пожилые люди, и школьники, пользующиеся льготными проездными.

Все эти действия привели к организации митингов и пикетов. Основной движущей силой данного движения стали студенты. Причина этого заключается в том, что в отличие от специальных проездных документов (СПД), выдаваемых пенсионерам и другим категориям граждан по социальным основаниям, проездные для студентов и школьников были в свое время введены по инициативе городских властей. Позже возникла идея отказаться от этой практики и вообще лишить студентов и школьников права на льготный проезд с помощью проездного. В результате проведения нескольких акций протеста студентами перед зданием администрации города руководители департамента дорог и транспорта вступили в диалог со студентами [6]. Однако, по мнению активистов организации «Студенческая защита», реального взаимодействия с администрацией ей добиться удалось лишь частично. Хотя студенческие проездные не были отменены, вопрос об их упразднении решили лишь отложить на некоторое время. Студенты низко оценили качество взаимодействия с представителями администрации. Неоднократные попытки активистов получить доступ к договорам между муниципалитетом и перевозчиками, разобраться в принципах и порядке перечисления компенсаций за льготников не увенчались успехом. Администрация попросту не представила им этих документов. Попытка организации комиссии по спорам для обсуждения возникших разногласий была сорва-

на. Здесь уже перевозчики проигнорировали возможность налаживания конструктивного диалога. Таким образом, и администрация города, и перевозчики оказались не готовы к открытому и цивилизованному диалогу со студентами. Отдельного внимания заслуживает эпизод, связанный с тем, что во время организации митингов к студентам обратился представитель перевозчиков и предложил свою помощь организационного характера (распечатать листовки, плакаты и т.д.). Выяснить, кто конкретно стоял за этим неназванным представителем, не удалось. Очевидно, что попытки сотрудничества противоборствующих сторон (перевозчиков с активистами от студенческих организаций) можно объяснить тем, что взаимодействие мелких перевозчиков один на один с администрацией не позволяет и им отстоять свою точку зрения. А крупные перевозчики считают более эффективными либо кулуарные договоренности, либо протестные действия, направленные против населения.

Последние события

К середине сентября 2009 г. ситуация в городе значительно обострилась. Четыре крупнейших объединения частных перевозчиков уведомили администрацию города о том, что с 18 сентября 2009 г. они прекращают перевозки. Такое решение они мотивировали невозможностью работать на условиях, диктуемых администрацией города. Эти события разворачивались в тот период, когда администрация хотела реализовать систему конкурсного распределения маршрутов. Конкурсное распределение стало лишь одним из элементов более масштабного изменения правил работы. Так, администрация решила, что один маршрут должен обслуживать только один перевозчик, а в стандартный договор о перевозках включался сложный механизм оценки качества предоставляемых услуг и тре-

бования к обновлению подвижного состава. Именно от выполнения указанных условий должна теперь зависеть величина компенсаций за оплату льготных категорий граждан. Кроме того, предполагалось, что перевозчики должны были заплатить определенную сумму в бюджет города за право перевозить пассажиров.

Ясно, что одновременное введение этих требований параллельно с реализацией конкурсной процедуры было тактически необоснованным. В результате перевозчики поставили перед администрацией ультиматум: либо заключение договоров по предложенному ими проекту, либо жизнь города замрет из-за не выхода на линию сотен автобусов [14].

Незадолго перед 18 сентября администрация выступила с официальным обращением к жителям города. Его стиль и содержание сильно отличался от официальных документов. В нем часть перевозчиков была названа кучкой шантажистов. Было объявлено, что для срыва забастовки будут привлечены автобусы из Ижевска и Челябинска, а также увеличено число троллейбусов и трамваев, работающих в рамках муниципального предприятия. Другим направлением борьбы стали прямые переговоры с отдельными перевозчиками в обход официальных объединенных структур. Многие перевозчики, не выдержав давления или надеясь получить преференции при распределении маршрутов, пошли на заключение договоров с администрацией, и оппозиция практически распалась. Привлеченные из других регионов транспортники перевозили пассажиров зачастую вообще бесплатно. Очевидно, что такая акция стоила для бюджета города немалых денег, но и результат этих действий привел к еще большему укреплению позиции администрации. Объединительные структуры перевозчиков, возникшие для эффективного отстаивания

интересов транспортников, продемонстрировали свою беспомощность. Первоначальный оппозиционный запал быстро прошел, и рядовые члены таких организаций, как «АвтоЛикон» «Единый союз перевозчиков», «АвтоАльянс» и «АвтоЛидер», начали борьбу уже друг с другом. Что касается первоначальных инициатив администрации по поводу введения конкурсного распределения маршрутов и других нововведений, то реализованными оказались лишь некоторые элементы реформы (принцип один перевозчик — один маршрут). От конкурсов же вновь отказались. После описанных событий произошел значительный передел рынка и некоторые кадровые перестановки в некоммерческих партнерствах перевозчиков. Главным аутсайдером стало НП «АвтоЛикон», члены которого потеряли большую часть маршрутов. Автобусы, принадлежащие членам партнерства, стоят. Возможна их продажа или передача в аренду другим, более «удачливым» предпринимателями и организациям. Некоторые перевозчики решили уйти с рынка, поскольку у них нет практически никакой возможности заключить договоры с администрацией даже на ее условиях. Чиновники просто отказываются с ними работать, из-за того что они участвовали в попытке организации забастовки. И это при том, что объективно количество автобусов на маршрутах города ощутимо сократилось. В часы пик перерывы между автобусами стали достигать 30 мин. Другие участники рынка, такие как «Единый союз перевозчиков», напротив, укрепили свои позиции. Не остались в проигрыше и владельцы бывших маршрутов 99 и 100. Судя по сообщениям, в обмен на прекращение их работы администрация отдала в их распоряжение одни из самых выгодных маршрутов — 1 и 68.

Безусловно, последние события стали наиболее значительной победой администрации над перевозчиками. Лагерь оппозиционеров разобщен. Одна из основных площадок для свободного выражения мнений о происходящих событиях — сайт некоммерческого партнерства «АвтоЛикон» — закрыт по неизвестным причинам. Однако вовсе не очевидно, что от этой победы администрации получают какую-то пользу конечные потребители услуг перевозчиков — жители г. Перми.

Характеристика процесса взаимодействия

Изучая сложившийся процесс взаимодействия заинтересованных сторон, следует обратить внимание на однонаправленность коммуникации. Муниципальная власть определяет правила игры и вынуждает перевозчиков действовать по этим правилам. Первозчики практически ничего не могут противопоставить администрации. Их отношение к инициативам властных органов оказывает лишь несущественное влияние на позицию чиновников. С другой стороны, жители гораздо сильнее зависят от организаций-первозчиков, чем администрация. Этим и пользуются предприниматели, то отказываясь возить льготников, то самовольно увеличивая стоимость проезда. У общества нет возможности воздействовать на перевозчиков напрямую. Единственной стороной, которой они могут выразить свой протест или недовольство, является администрация (рис. 3).

Условием повышения эффективности выражения своей позиции как со стороны перевозчиков, так и со стороны жителей является концентрация их усилий. Необходимо достижение некой «критической массы» накопленного недовольства, чтобы стало возможным объединение усилий перевозчиков-конкурентов между собой для согласованных, не всегда законных действий. Жителям города также слож-

но выразить свое недовольство ситуацией в адрес администрации города. Для организации пикета или митинга необходимо собрать массу людей, убедить их прийти в одно и то же время, получить разрешение администрации и т.д. Организационные трудности для выражения

согласованного мнения перевозчиков и жителей активно используются администрацией.

С точки зрения эффективности и возможности безконфликтного разрешения возникающих проблем более продуктивным представляется открытый диалог между всеми участниками процесса (см. рис. 3).

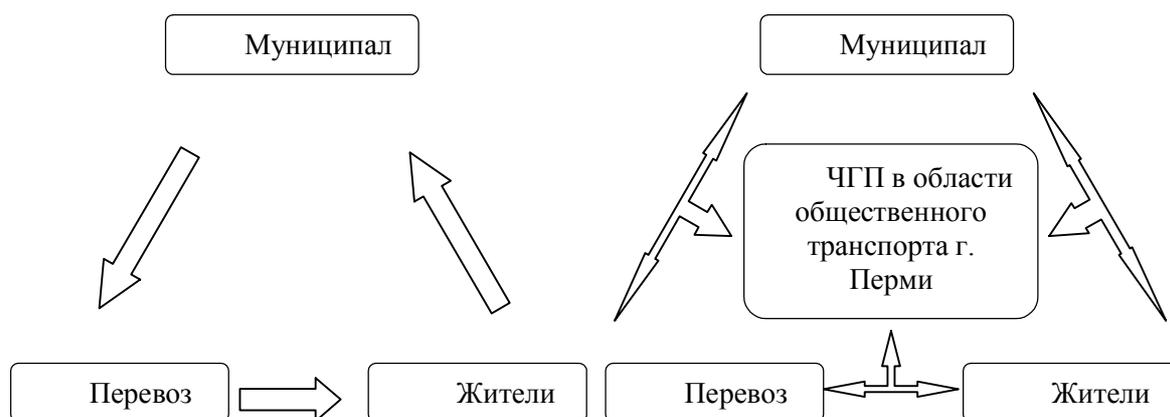


Рис. 3. Оптимальное и «одностороннее» взаимодействие заинтересованных сторон ЧТП в сфере общественного транспорта

Механизмы урегулирования конфликтов

Штатных механизмов урегулирования конфликтов, возникающих между организациями-исполнителями и органами местного самоуправления или потребителями услуг (жителями), не предусмотрено.

Вопросы выполнения/невыполнения договорных обязательств частными перевозчиками разрешаются в рамках арбитражного судебного производства. Частные перевозчики имеют формальные отношения с департаментом дорог и транспорта, МУП «Горпассажиртранс», а в рамках двусторонних договоров и с управлением государственного автодорожного надзора в связи с получением у него лицензии. Досудебные процедуры урегулирования споров не предусмотрены.

В целом можно отметить, что перевозчики редко прибегают к помощи судебных органов при решении конфликтных ситуаций. Исключением из этого правила являются отдельные

перевозчики (ООО «Эдельвейс»), которые сознательно решились на долгий и непростой процесс отстаивания своих прав в судах. Чаще стороны (как перевозчики, так и администрация) используют угрозу судебного разбирательства как одну из форм воздействия на оппонента.

С формированием некоммерческих партнерств перевозчиков судебные разбирательства чаще инициируются именно этими объединениями, а не отдельными перевозчиками.

В перспективе с переходом к конкурсной процедуре выбора частных перевозчиков станет доступным механизм урегулирования споров при подаче жалоб в Федеральную антимонопольную службу.

Для обсуждения конфликтной ситуации с отменой студенческих и школьных проездных по инициативе протестующих потребителей услуги (студентов) была созвана согласительная комиссия. Однако механизм ее действия и полномочия не описаны ни в одном норматив-

ном документе. По-видимому, работа этой комиссии напоминала порядок приема граждан чиновниками городской администрации в несколько расширенном формате. На встречах, которые проводились лишь дважды, присутствовали представители общественной организации студентов «Студенческая защита» и представители администрации (заместитель главы администрации Перми Н.Г. Кочурова, председатель департамента дорог и транспорта И. Сасунов). Несмотря на приглашение, частные перевозчики проигнорировали возможность обсуждения проблем отрасли за круглым столом. Из 150 частных перевозчиков на одну из встреч явился некий представитель транспортников, отказавшись назвать свою фамилию или организацию, которую представляет.

Из анализа интервью с участниками ЧТП в области транспорта можно сделать вывод о том, что стороны возникающих конфликтов не склонны к конструктивному диалогу. Следуют взаимные обвинения в безкультурии, экономической неграмотности, нежелании осознавать ответственность перед потребителями, сознательном запутывании, усложнении, формировании непрозрачных отношений.

Еще одной формой мониторинга и урегулирования конфликтных ситуаций является «горячая линия» департамента дорог и транспорта, предназначенная для оперативного приема жалоб от потребителей услуги. Однако ее двухсторонний характер (связь между потребителями и надзорными органами) не позволяет рассматривать ее как эффективный механизм урегулирования конфликтов, так как исключает из обсуждения третью сторону: частных перевозчиков.

Выходом из сложившегося положения могло бы стать активное, демократичное обсуждение возникающих проблем в рамках преду-

смотренных для этого органов: профильными комитетами городской думы, на парламентских слушаниях по проблемам транспорта и т.д. Формирование специального трехстороннего органа для решения проблем городского общественного транспорта представляется излишним.

* * *

На наш взгляд, в настоящее время не создано условий для эффективного развития данной отрасли. Несмотря на все действия заинтересованных сторон, отсутствуют условия для инвестирования частных средств в основные фонды. Автобусный парк стремительно стареет. Большая часть автобусов, выходящих на линии города, куплены как подержанные за рубежом. Для прохождения технического осмотра некоторые владельцы автобусов или перекупщики перебивают номера агрегатов с целью уменьшения их возраста по документам. Часть машин работает, что называется, «на последнем дыхании». Владельцы автобусов, с которыми мы проводили интервью, прямо говорили о том, что заниматься ремонтом подвижного состава им невыгодно. Легче сейчас заработать по максимуму, выбросить автобусы на свалку и заняться другим бизнесом. Не менее важной проблемой является дефицит квалифицированных водителей. В городе мало мест, где готовят водителей, имеющих категорию водительских прав, необходимую для перевозки людей. Уже нанятые сотрудники перерабатывают, не соблюдая необходимого режима труда и отдыха. Все это говорит о том, что необходимо предпринимать срочные меры либо по либерализации рынка частных перевозок, либо по возвращению к системе муниципальных перевозок (на чем неоднократно настаивали участники митингов и пикетов у стен администрации). Действия администрации не оставляют сомне-

ний в том, что муниципальных перевозок в Перми не будет. Но, как ни печально это признавать, и либерализации рынка перевозок, скорее всего, не произойдет. Существующая система, на наш взгляд, будет сохраняться. Количество перевозчиков, вероятно, будет сознательно сокращаться силами администрации. А затем, возможно, будут заключены многолетние концессионные соглашения с избранными организациями. Это, безусловно, сделает систему перевозок более стабильной, однако речи о конкуренции, борьбе за качество и потребителей, возможности снижения тарифов уже не будет.

Плачевное состояние автобусного парка, его аварийность, низкое качество оказываемых услуг, конфликты — все это свидетельствует о наличии серьезных стратегических и тактических просчетов, допущенных при реформировании отрасли. На наш взгляд, основную ответственность за это положение несут муниципальные органы власти (и администрация города, и городская дума). Непоследовательность и непрозрачность процесса распределения маршрутов среди перевозчиков, отсутствие эффективных механизмов контроля, задержки по выплате компенсаций за провоз льготных категорий граждан, неналаженная схема обсуждения проблем и выработки предложений привели к тому, что силовые и нецивилизованные формы решения конфликтных ситуаций между администрацией, перевозчиками и жителями стали нормой. Следует признать, что уничтожение муниципального автобусного хозяйства было серьезной ошибкой.

Основная цель ЧПП заключается в улучшении качества оказываемых услуг. К сожалению, можно констатировать, что ЧПП в области функционирования общественного транспорта не достигло поставленной цели.

Однако не стоит считать, что все проблемы связаны с самой идеей ЧПП. На примере Перми видно, что ключевое значение имеет механизм реализации этой идеи. Сформировавшаяся к настоящему времени ситуация в области перевозок общественным транспортом формально может быть определена как ЧПП. По сути же это неэффективная и непрозрачная реализация важнейшего для города инфраструктурного механизма.

Список литературы

1. Автобусы маршрута № 100 эвакуируют за нарушение закона. URL: <http://www.dkvartal.ru/perm/news/490851> (дата обращения: 15.12.2009).
2. Алексей Храпков пообещал погасить 3-миллионную задолженность бюджета перед перевозчиками. URL: http://www.nk.perm.ru/news.php?news_id=10669 (дата обращения: 15.12.2009).
3. Аркадий Каменев получил 1,5 года условно. URL: <http://perm.rfn.ru/rnews.html?id=28541&tid=1205> (дата обращения: 15.12.2009).
4. Верховный суд РФ оставил без удовлетворения жалобу пермской компании-перевозчика «Эдельвейс» на действия краевого суда. URL: <http://www.business-class.su/news.php?id=8488> (дата обращения: 15.12.2009).
5. Захаров А. Назад к муниципальному транспорту? URL: http://www.nk.perm.ru/articles.php?newspaper_id=608&article_id=16603 (дата обращения: 15.12.2009).
6. Защитим наш проездной — студ. защита. URL: <http://vkontakte.ru/club1020210> (дата обращения: 15.12.2009).
7. Конкурс по распределению автобусных маршрутов запланирован на ноябрь. URL: <http://news.properm.ru/text.php?NewsID=12290> (дата обращения: 15.1.2009).
8. Конкурс по распределению маршрутов. URL: http://www.gorodperm.ru/economic/city-services/transport_gh/transport_projects/ (дата обращения: 15.12.2009).
9. Концепция организации и развития городского пассажирского транспорта общего пользования г. Перми на 2005–2008 годы. URL:

- <http://duma.perm.ru/upload/files/f196.rtf> (дата обращения: 15.12.2009).
10. Пермские автотранспортники требуют восстановить муниципальный транспорт. URL: <http://www.kasparov.ru/material.php?id=4343BEDE3AFA8> (дата обращения: 15.12.2009).
 11. Порядок формирования тарифов на регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным и городским электрическим транспортом на поселенческих и межмуниципальных маршрутах городского и пригородного сообщений. URL: <http://duma.perm.ru/upload/files/f2413.rar> (дата обращения: 15.12.2009).
 12. Проект концепции развития общественного транспорта в Перми на 2010–2015 годы предполагает развитие сети электротранспорта в отдаленных районах города. URL: <http://duma.perm.ru/press/?id=8818&m=1> (дата обращения: 15.12.2009 г.).
 13. Свизева В. Мэрия защитила легальную «сотку». URL: <http://59.ru/newslines/2009/05/26/> (дата обращения: 15.12.2009).
 14. Соколова Т., Радкевич Н. Транспортная война. URL: <http://www.permoboz.ru/txt.php?n=7053> (дата обращения: 15.12.2009).
 15. Штырин А., Мальцева А. Хроника смуты в Пермских автопарках. URL: http://www.alpha.perm.ru/sosedi/gazeta/14_2004.html (дата обращения: 15.12.2009).
-

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN PUBLIC TRANSPORT. PERM EXPERIENCE

К.А. Petoukhov

Perm State University, 15, Bukirev str., Perm, 614990

This paper gives an overview of the implantation of the public-privet partnership (PPP) in Perm. Particular attention is paid to the interaction of actors. Was described the conflicts arising in the course of such interaction. Using findings of the previous qualitative research, this paper highlights the problems of PPP development on a municipal level.

Keywords: public private partnership (PPP); public transport; interaction scheme; administration; carriers.