

## **КОНТРАКТАЦИЯ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПЕРЕВОЗОК: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ БЕЛАРУСИ**

**Бабицкий Дмитрий**

### **Резюме**

**Работа посвящена вопросам организации автомобильных пассажирских перевозок. Предлагается краткое видение контрактации услуг в сфере общественных перевозок в европейской практике, очерчиваются основные проблемы организации работы общественного автомобильного транспорта в Беларуси. В заключение приводятся некоторые рекомендации по совершенствованию системы государственного регулирования данного сектора.**

### **Содержание**

1. Введение .....	2
2. Общие подходы к контрактации услуг в сфере организации общественных перевозок .....	2
3. Регулирование пассажирских автомобильных перевозок в Беларуси .....	4
3.1. Распределение компетенций по организации перевозок пассажиров в регулярном сообщении. ....	4
3.2. Финансирование оператора перевозок .....	6
4. Рекомендации .....	6

## 1. Введение

Представленная аналитическая записка является результатом исследовательского проекта «Контрактация в сфере общественного пассажирского транспорта: европейский опыт»<sup>1</sup>. Интерес к теме организации работы общественного транспорта продиктован, в первую очередь, актуальностью данной проблематики в современном белорусском контексте, а также наличием ряда проблем, связанных с функционированием локальных рынков услуг общественного транспорта.

В белорусском законодательстве круг субъектов, задействованных в процессе организации перевозок, очерчен ещё десять лет назад. Главными действующими лицами являются: население (то есть фактические пользователи услуги), заказчик (местная власть), оператор (субъект, ответственный за организацию перевозок) и непосредственно сам перевозчик. В данной сфере национальное законодательство практически ничем не отличается от европейского, предполагающего такую же субъектность.

Влияет ли способ организации работы пассажирского транспорта на качество услуги? Прямая зависимость, пожалуй, отсутствует. Вертикально интегрированные общественные системы, наподобие белорусской, в которых весь спектр транспортных услуг осуществляется одним предприятием, также могут быть эффективными. На практике, однако, те же страны Евросоюза отказываются от подобной структуры в пользу дезинтегрированных систем, в которых функции планирования транспортных услуг и их непосредственного предоставления разделяются между разными юридическими субъектами.

В настоящее время перед органами государственного управления Беларуси стоит задача реформирования старой системы хозяйствования в транспортном секторе, когда на рынке транспортных услуг представлены лишь локальные монополисты. В условиях рыночной экономики необходимо перейти от прямого администрирования к регулированию конкурентных рынков, какими на сегодняшний день и являются локальные рынки услуг по перевозке пассажиров.

Работа имеет следующую структуру: описание теоретических подходов к проблеме контрактации в сфере организации общественных перевозок и европейской практики в данной сфере (раздел 2); анализ системы регулирования общественных перевозок в Беларуси и выделение основных проблем (раздел 3); рекомендации по усовершенствованию системы государственного регулирования данного сектора (раздел 4).

## 2. Общие подходы к контрактации услуг в сфере организации общественных перевозок

В европейской практике функции оператора перевозок выполняются либо непосредственно заказчиком (местным органом власти), либо специальным оператором – независимым регулирующим органом. Как правило, такой орган является самостоятельным юридическим лицом, единственным учредителем которого выступает соответствующий орган власти. Данное учреждение действует на правах государственного агентства согласно утвержденному уставу и финансируется исключительно из бюджетных средств. К основным функциям оператора относятся:

- планирование транспортных услуг в широком смысле;
- обеспечение справедливой конкуренции на рынке транспортных услуг.

Основы реформирования системы автомобильного пассажирского транспорта предусматривают формирование корпоративного управления как организационно-экономической структуры государственного регулирования в системе пассажирского транспортного комплекса

<sup>1</sup> С полным аналитическим отчетом по проекту можно ознакомиться, обратившись в РОО «Беларуский союз транспортников».



Рисунок 1. Система отношений на рынке услуг

**общественного транспорта**

).

**Рисунок 1. Система отношений на рынке услуг  
общественного транспорта**

В Европейском Союзе 3 декабря 2009 г. вступил в силу документ<sup>2</sup>, запрещающий осуществлять перевозки без наличия контракта (договора) между заказчиком и исполнителем. Другими словами, предусматривается так называемая обязательная

<sup>2</sup> Regulation (EC) № 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) № 1191/69 and 1107/70.

«контрактация» – заключение договора между заказчиком и хозяйственным субъектом на осуществление услуг общественного транспорта (в белорусской юридической терминологии – договор по организации перевозок). Необходимо отметить, местные власти в странах – членах ЕС имели около двух лет на то, чтобы перейти на систему контрактации, к тому же они могли пользоваться при этом методическими рекомендациями, специально разработанными Европейской комиссией.

В чём состоит смысл контрактации и может ли она повлиять на качество транспортной услуги? Здесь необходимо отметить, что контрактация не может выступать панацеей от всех бед. Однако даже одно то, что в договорах прописаны срок действия, конкретные права и обязанности сторон договора, делает всю систему регулирования транспорта значительно более прозрачной и понятной. При наличии контракта и заказчику, и исполнителю, и потребителю понятно, кто и за что платит и что при этом каждый получает.

Яркий пример – права пассажира. В то время как общеевропейские права пассажира на автомобильном транспорте только разрабатываются, в договорах на осуществление перевозок они уже давно находят своё отражение. Например, если автобус в Гааге (Нидерланды) опаздывает на 20 минут, пассажир может воспользоваться услугами такси, при этом его затраты будут возмещены перевозчиком.

Что примечательно, на общеевропейском уровне не предусмотрена стратегия в отношении открытости местных транспортных рынков и распределения прав собственности на транспортные предприятия (имеется в виду исключительно общественный транспорт). Это вполне понятно, ведь в европейских странах общественный транспорт находится исключительно в компетенции местной власти. Таким образом, местная власть имеет право, например, оставить в своей собственности транспортное предприятие и передать ему эксклюзивное право транспортного обслуживания (на что нужно иметь веские причины).

Однако существенное «но» заключается в том, что теперь между органом власти и предприятием должен быть подписан договор. Кроме того, на такой договор распространяется действие целого ряда общеевропейских документов, регламентирующих множество процедур и аспектов деятельности, например, по выдаче субсидий. Другой вариант – контрактация на основе тендера. В данном случае также действует ряд директив, регламентирующих данный процесс.

Еврокомиссия также не навязывает местным властям форму контрактации, понимая, что она может зависеть от уникальных местных условий. Существует два главных типа контрактации – прямая (без проведения конкурса) и конкурентная (с проведением конкурса). Отсюда можно выделить несколько наиболее распространённых форм контрактации:

- прямая контрактация с внутренним перевозчиком;
- тендер контрактов на маршрутное обслуживание;
- тендер контрактов на управление маршрутной сетью;
- дерегулированные режимы (инициатива свободного рынка дополняется контрактацией).

В странах Евросоюза приняты три основных типа контракта:

- контракт на управление, когда компания управляет принадлежащими муниципалитету активами (например, транспортными средствами) и получает за это соответствующее вознаграждение;
- контракт с брутто-суммой, при котором исполнитель получает от заказчика указанную в договоре сумму за выполнение условий контракта (перевозка определённого количества пассажиров и т. д.). В данном случае вполне естественно, что продажа билетной продукции осуществляется заказчиком;
- контракт с нетто-суммой, который предполагает покрытие заказчиком разницы в доходах и издержках перевозчика, возникших в результате выполнения договора.

Внутри приведённых выше типов контрактации возможны определённые изменения, что приводит к созданию десятков различных способов организации транспортного обслуживания – от сохранения существующего монополиста до перехода к

полностью дерегулированному рынку, как в городах Великобритании (кроме Лондона). Выбор конкретной формы и типа контракта зависит как от положений национального законодательства, так и от уникальных местных условий, а также желаний и возможностей местного органа власти.

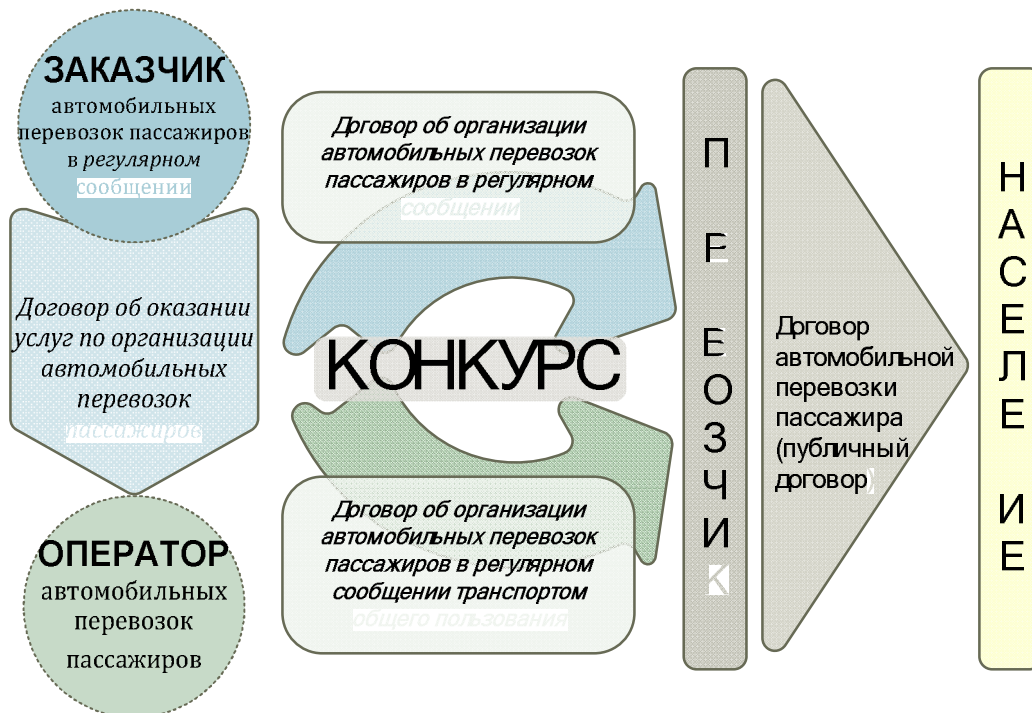
### **3. Регулирование пассажирских автомобильных перевозок в Беларуси**

#### **3.1. *Распределение компетенций по организации перевозок пассажиров в регулярном сообщении***

Процесс перехода от монополизированного рынка услуг общественного транспорта к конкурентному рынку предполагает выделение оператора перевозок. В большинстве европейских стран операторы перевозок возникали на базе транспортных отделов местных органов власти и тех отделов локальных перевозчиков-монополистов, которые занимались планированием развития маршрутной сети. С принятием в 2001 г. закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» аналогичный процесс начался и в Беларуси.

Однако этот процесс пошёл совершенно по другому пути. В большинстве районов страны местные власти передали функции оператора перевозок государственным транспортным предприятиям, так называемым «автопаркам». И здесь наблюдается наше кардинальное расхождение с европейской практикой: автопарки являются не учреждениями, а предприятиями, которые к тому же осуществляют перевозки. То есть опять функции как планирования, так и осуществления перевозок оказались в руках одного субъекта. Кроме того, этот субъект получил права регулирования рынка, к тому времени уже конкурентного, поскольку появились частные перевозчики. Если прибегнуть к спортивной аналогии, на ринге один из боксёров получил права судьи. Безусловно, практика регулирования рынка одним из его участников противоречит действующему законодательству, например ст. 5 и 15 закона «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции».

Важный юридический нюанс заключается в том, что оператор может работать на основании договора об оказании услуг по организации автомобильных перевозок пассажиров с заказчиком перевозок (рис. 2). И если между местным органом власти и автопарком будет подписан такой договор, то автопарк не сможет заниматься перевозками – в силу невозможности заключения договора об организации автомобильных перевозок с самим собой. Именно поэтому белорусские местные власти прибегают к уловке – операторы работают не по договору, а на основании приказа председателя местного исполнительного комитета. Это напрямую противоречит ст. 23 и 24 закона «Об автомобильном транспорте».



**Рисунок 2. Система договорных отношений на рынке услуг общественного транспорта в Беларуси**

В настоящий момент государственные автопарки не только распределяют маршруты между перевозчиками, но и осуществляют контроль над деятельностью частных перевозчиков, то есть не только принимают решения о допуске конкурентов на рынок, но и контролируют их. В белорусской практике такой контроль превращается в инструмент давления и взыскания дополнительных финансовых средств в виде штрафов и санкций, часто по надуманным поводам. Что примечательно, поступления от штрафов идут не в местный бюджет, а на счёт самих автопарков. Получается, один из участников рынка контролирует, штрафует и получает средства от своих непосредственных конкурентов. Не удивительно, что на сегодняшний день именно деятельность оператора, а не налоговых органов, ГАИ и др. вызывает больше всего нареканий со стороны частных перевозчиков.<sup>3</sup> Следует отметить, что в Беларуси уже действуют два независимых оператора перевозок: ГУ «Столичный транспорт и связь» (г. Минск) и ГУ «Брестский городской транспорт» (г. Брест).

Указ президента Республики Беларусь от 13 октября 2009 г. «О некоторых мерах по совершенствованию антимонопольного регулирования и развитию конкуренции» направлен на решение проблемы наделения субъектов хозяйствования функциями регулирования рынка. Так, пп. 1.1.1 и 1.1.3 дают право Министерству экономики инициировать процедуру отмены правовых актов и договоров между органами власти и субъектами хозяйствования, принятых (заключённых) в нарушение антимонопольного законодательства, в том числе наделяющих коммерческие и некоммерческие организации полномочиями по ограничению конкуренции.

### **3.2. Финансирование оператора перевозок**

Отдельная проблема возникает с финансированием деятельности оператора перевозок. Согласно статье 25 закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» заказчик автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении обязан «производить оплату услуг по организации автомобильных перевозок...». Оплата услуг должна производиться на основании

<sup>3</sup> Согласно результатам опросов частных перевозчиков, проведённых РОО «Беларусский союз транспортников» и РСРП «Садружнасць».

заключенного договора об оказании услуг. Но поскольку между местными органами власти и операторами-автопарками договоры не заключаются, то, соответственно, и не осуществляется оплата услуг. Автотранспортные предприятия-операторы относят свои расходы по выполнению возложенных функций в счёт себестоимости услуг.

В случае же с двумя перечисленными выше независимыми операторами договоры на оказание услуг имеются в наличии, однако местная власть всё равно де-факто не платит за оказанные оператором услуги. Эти организации, как в некоторой степени и государственные автопарки, существуют за счёт частных перевозчиков, в том числе и за счёт полученных штрафных санкций.

Позиция Министерства финансов Республики Беларусь по данному вопросу сводится к тому, что «источником финансирования таких расходов могут быть средства местных бюджетов, предоставляемые в виде субсидий на возмещение части затрат организаций транспорта по обеспечению городских и пригородных пассажирских перевозок автомобильным транспортом»<sup>4</sup>. Заметим, в соответствии с законодательством выделение средств оператору перевозок должно происходить на основании договора об оказании услуг по организации перевозок в регулярном сообщении и акта выполненных работ.

#### **4. Рекомендации**

Сохранение существующих проблем в сфере регулирования автомобильных пассажирских перевозок может повлечь за собой сворачивание деятельности многих частных перевозчиков. В свою очередь это отразится на инвестициях в сектор (сокращение до половины), занятости (сокращение числа рабочих мест на 15–20 тысяч), обеспечении социального стандарта (сокращение количества маршрутов и числа рейсов), а также на поступлениях в государственный бюджет (в виде их сокращения и роста потребности в субсидировании).

Для недопущения стагнации рынка автомобильных пассажирских перевозок необходимо:

- обеспечить полную реализацию положений закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», касающихся организации и выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении. Принять Положение Министерства транспорта и коммуникаций «Об операторе автомобильных перевозок», соответствующее положениям указанного закона и антимонопольного законодательства;
- создать условия для возникновения на местах независимых операторов перевозок. В этой связи необходимо усилить компетенцию местных органов власти в вопросе организации пассажирских перевозок и регулирования рынка, изучить международный опыт контрактации услуг в сфере пассажирских перевозок, разработать методологические рекомендации по организации перевозок и выбору формы контрактации;
- предусмотреть выделение средств местных бюджетов на финансирование деятельности оператора (защищённая статья бюджета с указанием конкретных сумм).

<sup>4</sup> «Результаты реализации предложений организаций, обозначенные в ходе годового собрания союза «КПП(Н)» 08.07.2009, в рамках выполнения протокола поручений первого заместителя премьер-министра от 30 июля 2009 г. № 07/72пр».