

© 2011 г. *И.А. Калинин*

УДК 316.3

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК  
ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ  
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ГОРОДСКОМ СОЦИУМЕ**

Современное общество с его огромным научно-техническим потенциалом и перспективами, мегаполисами и информационными коммуникациями, вбирая в себя все новые технологии и достижения прогресса, тем самым создает и новые риски жизнедеятельности населения. Так, появление автотранспорта и его личная доступность наряду с развитой сетью дорог и транспортной инфраструктуры порождают риски для здоровья и жизни населения, начиная от последствий смога и до угрозы смерти в дорожно-транспортных происшествиях. Обеспечение безопасности (в том числе и дорожного движения в городском социуме) – одна из основных функций государства. Транспортные системы и схемы современного общества – важный аспект и городского управления тоже. Развивающаяся автомобильная промышленность, маркетинговые и PR усилия объединенных концернов и корпораций делают возможным увеличение автотранспорта в городском пространстве, что, в свою очередь, требует изменения транспортных схем и развязок, а это приводит к усложнению процесса обеспечения дорожной и транспортной безопасности. Соответственно, усложнению и изменению должны подвергаться и системы управления дорожной безопасностью. Однако в России эти изменения, если и осуществляются, то на весьма незначительном уровне.

В западном обществе уже давно реализуются социальные технологии государственно-частного партнерства в сфере управления безопасностью дорожного движения, разработана законодательная база, имеются действующие программы и субъекты их реализации, подготовлены стратегии обеспечения безопасности, как на локальном, так и на национальном уровнях с участием коммерческих организаций. В России процесс объединения усилий го-

сударства и частного сектора по проблемам управления безопасностью дорожного движения также имеет место быть, однако он не подкрепляется на нормативном уровне и носит зачастую «пилотажный» характер, не имеющий продолжения. Однако государство не всегда оказывается способным противостоять, а тем более предупредить многочисленные угрозы безопасности на дорогах, поэтому разумным видится объединение усилий всех заинтересованных в этом лиц.

Отсутствие систематизированной и обобщенной информации по вопросу взаимодействия государства и граждан в сфере управления безопасностью дорожного движения в России, отсутствие научно обоснованных исследований по данной проблематике при наличии большого количества научной, документальной, публицистической литературы по актуальным вопросам безопасности в целом, и информационной в частности, делает весьма актуальной и назревшей избранную тему. Согласно федеральному законодательству, безопасность дорожного движения – состояние дорожного движения, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий [1].

Однако с позиций социального управления безопасность дорожного движения – одно из направлений общественной безопасности, совокупность условий для всех участников дорожного движения свободно передвигаться, иметь пути передвижения и т. д. Именно поэтому, с позиций государства – обеспечение безопасности дорожного движения проявляется в реализации функций контроля и регулирования, в то время, как это еще и процесс создания благоприятных условий деятельности, процесс овладения субъектом необходимыми условиями собственного существования.

Контроль соблюдения правил дорожного движения и наблюдение за дорожным движением – одно из наиболее эффективных направлений в системе управления безопасностью дорожного движения. Оно может осуществляться непосредственно на месте сотрудниками органов Государственной инспекции безопасности дорожного движения, а может проводится заочно, дистанционно, на расстоянии – с помощью камер видеонаблюдения. Однако простая установка камер сама по себе не столь результативна. Необходим целый комплекс мер – от установки и обучения круглосуточных диспетчеров до изменения правовой культуры и поведения граждан на дорогах. Поэтому

управление безопасностью дорожного движения – целостная система целенаправленных действий специализированных субъектов по обеспечению безопасности в сфере дорожного движения. В нашей стране пока данная система носит название не система управления, а система обеспечения. В условиях современного социума одной из наиболее успешных форм управления безопасностью дорожного движения является феномен государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство как социолого-управленческое явление носит управленческий и системный характер.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию «О национальной безопасности» политика национальной безопасности трактуется как активный и конструктивный процесс, который «не ограничивается и не сводится к защите». Национальная безопасность связывается с устойчивым демократическим развитием и рассматривается как его условие и неотъемлемая часть. В этой связи подчеркивается, что «обеспечение безопасности должно быть направлено не только на предотвращение угроз, но и на осуществление комплекса мер по развитию и укреплению прав и свобод личности, материальных и духовных ценностей общества...». Следовательно, безопасность должна не столько обеспечиваться, сколько ею нужно управлять [2]. Стратегическим, высшим уровнем управления является уровень высших должностных лиц государства и органов власти, формирующих и определяющих политику безопасности.

Тактическим средним уровнем являются региональные органы власти и различные ассоциации и объединения граждан и предпринимателей, в сферу целей и интересов которых входит обеспечение безопасности на дорогах. И, наконец, локальный или оперативный уровень – это уровень муниципалитетов и городских социумов. Одно из самых перспективных и приоритетных направлений в рамках управления дорожной безопасностью – использование систем видеонаблюдения в городских системах дорожного движения. Сейчас такие пилотные проекты в России реализуются в гг.Казань, Пермь, Москва, отдельных территориях некоторых городов. На основных городских развязках рядом со светофорами устанавливаются камеры слежения, которые фиксируют правонарушения. Диспетчеры, отслеживающие работу камер, распечатывают фотографию с правонарушением и государственным номером ав-

тотранспорта, далее нарушитель получает по адресу прописки эту фотографию и квитанцию для оплаты штрафа.

Следующее приоритетное направление внедрение системы ГЛОНАСС - это спутниковая навигационная система, которая позволяет не только определять место положения, а производить обмен информацией в оба конца. Это новый подход к организации движения, товаров, грузов и пассажиров, учет данных, который поступает непосредственно со всего дорожного пространства. Помимо того, что ГЛОНАСС дает статистические данные движения в том или ином направлении, видно, где идет перегруз транспортных систем. Обрабатываемая информация позволяет принимать необходимые управленческие решения.

Внедрение интеллектуальной транспортной системы позволит на 30% снизить количество ДТП, на 20% сократить выбросы топлива. По аналогии с зарубежными странами, это может на 10% увеличить ВВП и на 5% занятость населения. Понятно, что это глобальный коммерческий проект, от которого можно получить экономический эффект не скоро. Сейчас разрабатывается программа комплексной системы обеспечения безопасности на транспорте. И в первую очередь будут рассматриваться наиболее уязвимые виды транспорта: метрополитен, железнодорожный транспорт. В наибольшей степени, как ни странно, защищен авиационный транспорт из-за жесткого спецконтроля. К 2014 году эта комплексная система безопасности должна быть внедрена с использованием опыта отечественного, США, Израиля и Великобритании.

Для наиболее эффективного управления в сфере безопасности дорожного движения (а не просто обеспечения безопасности) назрела потребность в объединении усилий со стороны административного и силового ресурса и со стороны коммерческого сектора, обладающего гораздо большими инвестиционными, техническими и иными материальными ресурсами. Государственно-частное партнерство в настоящее время играет весьма незначительную роль собственно в управлении безопасностью дорожного движения. Однако потенциал данной системы достаточно большой, для того, чтобы начать играть существенную и качественную роль в обеспечении общественной безопасности. Налицо насущная необходимость оформлять нормативно взаимодействия власти и бизнеса в форме государственно-частного партнерства. Наилучшие результаты, как показывает отечественная и зарубежная практика,

достигаются при взаимных действиях нескольких заинтересованных лиц с четко очерченной целью и под надзором общественности.

Механизм государственно-частного партнерства в системе управления БДД снижает риски функционирования современного мегаурбанизированного городского социума в плане обеспечения БДД, а также влияет на уменьшение иных рисков существования социума. Наиболее широкое понимание государственно-частного партнерства подразумевает под ним конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д. Так, например, с позиций менеджериального подхода ГЧП определяется исследователями следующим образом: это институциональный и организационный альянс между властью и частным бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных, общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности до оказания общественных услуг[3].

Оно предполагает, что партнеры договариваются работать в тесном сотрудничестве друг с другом над улучшением качества услуг в интересах населения, а также наличие согласованных договоренностей о разделении выгод и вознаграждения, использовании квалифицированных специалистов, экспертного опыта и финансовых ресурсов большого числа секторов. Такое партнерство обычно поощряется и поддерживается с помощью правительственной политики.

С позиций социологии управления представляется определить государственно-частное партнерство как форму управления безопасностью дорожного движения в городском социуме как целенаправленное организованное взаимодействие субъектов государственной и муниципальной власти и представителей частного сектора в сфере безопасности дорожного движения с целью наиболее эффективной реализации государственно-властных полномочий и удовлетворения основных потребностей населения в сфере безопасности. Назревшую потребность в поиске проектного взаимодействия фиксируют и проведенные исследования. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в августе-сентябре 2009 года провел исследование, посвященное проблемам развития предпринимательства [4]. Предприниматели основную угрозу своему бизнесу видят в усилении конкуренции и в действиях крупных региональных структур. Естественным снижением рисков в дан-

ных условиях является долгосрочное партнерство с органами власти. Представители бизнеса как структурированная часть общественности с большим желанием, нежели государственные структуры, стремятся к взаимодействию в рамках решения социально-значимых задач.

Так, НПФ «Экспертный институт» совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства» и Национальным агентством финансовых исследований при поддержке сотрудников ГУ-ВШЭ, Института экономики РАН и Финансового университета при Правительстве РФ в 2010 году провели экспертный опрос с участием обеих сторон по теме проблем реализации государственно-частного партнерства. Рассуждая о мотивации государства к участию в ГЧП, эксперты указывали на несколько причин: 1) желание привлечь частный капитал в решение масштабных и социально значимых задач, увеличив таким образом финансирование этих проектов; 2) стремление повысить эффективность государственных расходов и управления данными объектами за счет компетенций частного бизнеса [5].

Эксперты полагают, что на сегодняшний день больший интерес к ГЧП по сравнению с государством проявляют представители бизнеса. Для них участие в ГЧП привлекательно тем, что, в идеале, дает возможность доступа к долгосрочному гарантированному финансированию, минимизации части рисков.

Как показывает практика и результаты исследований, одна из основных проблем государственно-частного партнерства - отсутствие доверия между основными участниками ГЧП. Центр развития ГЧП совместно с Институтом современного развития провели исследование «Развитие ГЧП в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура», охватив 18 регионов [6]. Опрос показал, что выстроить государственно-частное партнерство без доверия и диалога невозможно. ГЧП нередко воспринимается чиновниками в регионах лишь как способ сбросить на частного партнера убыточный объект. Цель – решить проблему за счет частного партнера. Другая крайность – бизнес рассчитывает получить от государства привлекательный объект в управление (или в собственность) либо создать доходный объект. Цель – извлечь максимум прибыли. В рамках предыдущего исследования эксперты зачастую указывали на то, что мотивацией государства является получение личной выгоды чиновниками от управления денежными потоками по проектам, захват собственности или принуждение бизнеса к участию в невыгодных для бизнеса проектах.

Складывается устойчивое впечатление, что интерес к ГЧП со стороны государства имеет скорее декларативный характер, тогда как бизнес более прагматичен, поскольку активно ищет возможности участия в совместных с государством проектах.

В рамках исследования, проведенного в июле-августе 2010 года в г. Екатеринбург автором статьи, посвященного актуальным вопросам ГЧП в сфере управления безопасностью дорожного движения, было опрошено 25 предпринимателей, осуществляющих сотрудничество с органами власти в различных сферах.

Респонденты также подтвердили необходимость развития партнерства в данной сфере, 86% опрошенных считают свое сотрудничество в рамках ГЧП и других форм – объективно обоснованным и необходимым для полноценного развития города и собственного бизнеса. 10% респондентов не уверены в объективности и необходимости осуществления данных программ, однако считают, что отказ может повлиять на условия ведения бизнеса. Более 40% респондентов слышали или достоверно знают об осуществлении подобного рода программ сотрудничества в зарубежных государствах. Практически каждый опрошенный (94%) смог назвать российские города, в которых осуществлялись подобные пилотные проекты. Отвечая на вопрос: «В каком направлении необходимо реформировать систему отношений собственности в инфраструктурных отраслях?» (варианты ответов: национализации; приватизации; государственно-частного партнерства; другое), 80 % выбрали государственно-частное партнерство. На вопрос «Нужно ли ГЧП в сфере обеспечения безопасности дорожного движения?» утвердительно ответили 86 % опрошенных. Исходя из данного исследования, в настоящее время государственно-частное партнерство особенно актуально для России, поскольку уровень социальной ответственности бизнеса находится на низком уровне. При этом глобальный финансово-экономический кризис в краткосрочном периоде лишь усугубит связанные с данным фактом социально-экономические проблемы.

Таким образом, исходя из проведенных исследований, подавляющее большинство опрошенных высказались за целесообразность и необходимость развития ГЧП в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, однако основные препятствия для осуществления подобного проекта и проблемы эффективности предприниматели видят в другой стороне партнер-

ства – в государственных структурах, в реальности нормативного и финансового оформления подобных программ. В России в настоящее время в различных городах и субъектах реализуются локальные проекты по типу «Безопасный город». Однако единой концепции, подводящей все проекты под единую нормативную основу, так и не было принято, поэтому наблюдается в большинстве городов неэффективность реализации данных проектов, а в некоторых случаях проявляется и обратный эффект. Не разработанной является и нормативная база по общественной безопасности и рискам в городской среде. Сущность государства в системе ГЧП проявляется в достижении социальной эффективности совместного с частным бизнесом государственного управления, повышения качества жизни своих граждан. Теоретическое исследование данных проблем и выработка научно – практических мер по их реализации является весьма актуальной задачей, имеющей важное значение для развития государственного управления и улучшения качества жизни населения. Управление безопасностью дорожного движения во многом зависит от того, какие формы примет взаимодействие субъектов российской власти: начиная от взаимодействия отдельных членов общества, политических партий, коммерческих и некоммерческих организаций, общественных движений и заканчивая институтами государственной власти. Важнейшими инструментами управления безопасностью дорожного движения является рациональная социальная политика и социальное управление.

## ЛИТЕРАТУРА

1. О безопасности дорожного движения: Федеральный Закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 01.12.2007). М., 2007.
2. Калинин И.А. Управление безопасностью дорожного движения в городском социуме // Материалы X Всероссийской научной конференции «Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований» (Файнбургские чтения), 20-21-октября 2010, г. Пермь. Пермь, 2010.
3. Кнаус В.В. Управление развитием государственно-частного партнерства. Автореф. дисс. М., 2008.



4. Результаты выборочного социологического исследования о проблемах предпринимательства // Промышленник России. 2009. №10.
5. Барьеры развития механизма ГЧП в России. М., 2010.
6. Шмелева Е. Диалог затягивается. Партнеры по ГЧП – государство, банки и бизнес – не научились договариваться друг с другом // РГ-Бизнес. 2010. 5 октября.

*Уральский государственный  
экономический университет*

*16 мая 2011 г.*

---