

**Из Доклада Рабочей группы Президиума Государственного Совета
Российской Федерации «О транспортной стратегии Российской
Федерации» о реформировании системы управления воздушным
движением.**

Доклад опубликован на официальном сайте Президента России 29.10.2003 г. >>
<https://web.archive.org/web/20111019200036/http://archive.kremlin.ru/text/docs/2003/10/60268.shtml>

4.8.4. Развитие гражданской авиации. Реформирование системы управления воздушным движением.

Реформирование системы ЕС ОрВД.

Функционирование гражданской части Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (ЕС ОрВД) должна соответствовать нормам гражданского законодательства, в части организации ее хозяйственной деятельности, и стандартам обеспечения безопасности полетов, обслуживания воздушного движения, организации потоков воздушного движения и организации воздушного пространства в соответствии с требованиями Воздушного кодекса Российской Федерации, Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации и стандартов ИКАО.

Регулирование деятельности гражданской части ЕС ОрВД должно осуществляться централизованно на государственном уровне на основе законодательно закрепленном сохранении ее имущества в федеральной собственности.

Регулирование деятельности должно быть направлено на решение следующих задач:

- обеспечение устойчивой работы гражданской части ЕС ОрВД по аэронавигационному обслуживанию полетов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации за счет предоставления ей хозяйственной самостоятельности и гарантий функционирования на принципах самоокупаемости и самофинансирования;
- снижение себестоимости эксплуатации средств навигации, наблюдения и связи за счет технического перевооружения гражданской части ЕС ОрВД;
- повышение уровня безопасности полетов за счет внедрения системы контроля качества организации аэронавигационного обслуживания.

Гарантиями функционирования на принципах самоокупаемости и самофинансирования должны быть:

- закрепления публично-правового характера отношений в области аэронавигационного обслуживания;
- правового закрепления понятия «сбор за аэронавигационное обслуживание» как основного источника целевого финансирования содержания и развития гражданской части ЕС ОрВД.

Хозяйственной основой структуры гражданской части ЕС ОрВД должно быть федеральное унитарное предприятие "Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации", которое должно обеспечивать:

- единую ответственность за организацию и безопасность воздушного движения в воздушном пространстве, находящемся под юрисдикцией гражданской части ЕС ОрВД;
- централизацию использования воздушного пространства;- равные права всех пользователей воздушного пространства;
- комплексное использование технической базы гражданской и военной частей ЕС ОрВД;
- эффективное взаимодействие участников процесса управления;
- приоритет интересов гражданской авиации по отношению к экономическим интересам отдельных организаций в сфере использования воздушного пространства и управления воздушным движением;
- единство имущественного комплекса гражданской подсистемы.

В этой связи необходимо завершить передачу в федеральное унитарное предприятие "Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации": объектов гражданской части ЕС ОрВД, отнесенных к федеральной собственности и не подлежащих приватизации; подлежащих выделению из состава авиапредприятий служб управления воздушным движением и эксплуатации радиотехнического оборудования и связи; подлежащих присоединению предприятий по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением.

На первом этапе реформы необходимо завершить создание единого ФУГП «Госкорпорация по ОВД» в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации ФЗ №161 и постановления Правительства Российской Федерации №144, а также обеспечить совершенствование механизма тарифного регулирования, упорядочения схемы взимания сборов за аэронавигационное обслуживание.

На втором этапе предполагается создать некоммерческую организацию в форме государственной корпорации с сетью региональных учреждений на основе изменения и дополнения законодательства Российской Федерации.

Основными целями реформирования являются:

- удовлетворение потребностей отечественных и зарубежных авиакомпаний в аэронавигационном обслуживании и использовании воздушного пространства Российской Федерации;
- обеспечение безопасности воздушного движения в соответствии с международными требованиями;
- снижение экономических потерь пользователей воздушного пространства Российской Федерации и предприятий, обеспечивающих аэронавигационное обслуживание;
- повышение эффективности решения задач национальной безопасности;
- интеграция системы организации воздушного движения Российской Федерации в аэронавигационную систему на основе внедрения перспективных технологий.

Доклад рабочей группы президиума «О транспортной стратегии Российской Федерации»

1. Введение

1.1. Транспорт как важнейший инструмент достижения социальных, экономических и геополитических целей государства.

Наряду с энергетикой, связью, образованием и здравоохранением, другими инфраструктурными отраслями транспорт обеспечивает условия жизнедеятельности общества, являясь важным инструментом достижения социальных, экономических, внешнеполитических и других целей.

Выбор России в пользу рыночной экономики, сделанный в начале 90-х годов, и начавшиеся реформы существенно изменили условия работы транспорта и характер спроса на транспортные услуги.

В первое десятилетие реформ на транспорте были проведены базовые структурные и институциональные преобразования. Осуществлены первоначальная приватизация, переход от прямого административного управления к государственному регулированию субъектов рынка, в основном создана правовая база транспортной деятельности в новых социально-экономических условиях. Россия стала одним из активных участников международной интеграции и субъектом глобальных экономических процессов.

Транспорт – важнейшая составная часть производственной инфраструктуры Российской Федерации. Его эффективное функционирование, с одной стороны, является необходимым условием жизнедеятельности экономического комплекса и социальной сферы. С другой стороны, экономика и общество формируют «общественный заказ» на развитие транспортной системы, которая по своим свойствам должна отвечать заданным потребностям потребителей транспортных услуг.

В условиях экономического роста транспорт рассматривается не только как отрасль, перевозящая грузы и людей, а, в первую очередь как межотраслевая система, преобразующая условия жизнедеятельности и хозяйствования. Его устойчивое развитие является гарантией единства экономического пространства, свободного перемещения товаров и услуг, конкуренции и свободы экономической деятельности, обеспечения целостности и национальной безопасности, улучшения условий и уровня жизни населения.

Уровень развития транспорта в стране в значительной мере определяет уровень развития ее цивилизации. Непосредственно с транспортом связана работа многих отраслей экономики. Транспорт призван существенно влиять на экономический рост, повышая производительность труда и сокращая время доставки грузов. Не будет преувеличением сказать, что для России сегодня транспорт – это ключ к разумному использованию национальных богатств, к эффективной интеграции с мировой экономической системой.

Есть и другой аспект. Транспорт во все времена играл для нашей страны с ее огромными расстояниями особую роль. Но сейчас в России формируется, по сути, новый, гораздо более динамичный образ жизни. Для большинства людей мобильность – символ свободы и нового качества жизни.

По мере развития демократических принципов в обществе и рыночных механизмов в экономике повышается доступность и растет использование транспортных средств (не только автомобилей, но также и речных, морских и воздушных судов) для нетранспортных организаций и граждан. Транспорт из отрасли экономики приобретает характер универсального вида деятельности.

Завершение базовых структурных реформ, переход экономики в фазу роста, создание основ правовой базы функционирования и развития транспорта в рыночных условиях и завершение этапа «отраслевого» развития транспорта создали предпосылки для формирования в России единой транспортной политики, комплексного развития транспортной инфраструктуры, интеграции преимуществ различных видов транспорта с целью повышения качества жизни и развития экономики.

1.2. Роль транспорта в условиях современного этапа социально-экономических преобразований в Российской Федерации

Современный этап социально-экономических преобразований в России – это этап проведения назревших институциональных реформ, нацеленных на создание эффективных рыночных механизмов. Основные национальные интересы в сфере экономики концентрируются в следующих направлениях: повышение конкурентоспособности экономики, ее эффективности и устойчивости, устранение структурных диспропорций и интеграция России в мировую экономику.

Роль транспорта в повышении конкурентоспособности российской экономики очевидна. Без устойчивой работы транспортной системы и, в первую очередь, без опережающего развития транспортной инфраструктуры, новых эффективных схем доставки товаров невозможно достичь гарантированной доступности транспортных услуг для всех потребителей и снижения риска хозяйственной деятельности.

В настоящее время транспорт оказывает заметное влияние на экономическое развитие страны. Транспорт обеспечивает получение около 8% ВВП. Транспортная составляющая в стоимости продукции промышленности и сельского хозяйства оценивается величиной порядка 15-20%. На транспорте занято свыше 3,2 млн. человек, что составляет 4,6% работающего населения.

Благоприятные тенденции в развитии транспорта проявляются в снижении транспортоемкости, являющейся мерой «пространственной» эффективности его функционирования, и повышении подвижности населения.

При этом главные функции транспортной системы остаются неизменными: транспорт обеспечивает единство национальных товарных рынков, взаимосвязь регионов, подвижность граждан. Масштабы, направления и стратегия его развития должны быть подчинены сценариям социально-экономического развития страны в целом. Нельзя допустить, чтобы транспорт стал фактором, сдерживающим экономический рост.

Опережающее развитие транспортной системы по сравнению с другими отраслями экономики – такой подход стал закономерным отражением перемен, происходящих в России.

Задачи развития транспортной системы на современном этапе развития экономики должны быть непосредственно нацелены на реализацию социально-экономических и геополитических приоритетов государства

Развитие единого экономического пространства, ускорение товародвижения, снижение удельных транспортных издержек в экономике возможны на основе создания в стране опорной транспортной сети без разрывов и «узких мест», ликвидации административных барьеров в системе товародвижения, ликвидации диспропорций в развитии транспортной системы между отдельными регионами.

Обеспечение транспортной доступности на уровне, гарантирующем социальную стабильность, развитие межрегиональных связей и национального рынка труда возможно на основе повышения надежности и доступности услуг магистрального пассажирского транспорта.

Нарастающая автомобилизация страны требует системных мер, направленных на ограничение ее негативных последствий для общества, при максимально возможной реализации ее преимуществ и выгод.

Интеграция России в мировую экономику и диверсификация внешней торговли требуют адекватной перестройки транспортной инфраструктуры, реализации потенциала России как транзитной державы, повышения конкурентоспособности отечественных перевозчиков и развития экспорта транспортных услуг.

Изменение геополитической ситуации и позиционирования России в мировом сообществе выдвигают новые требования к транспорту как к элементу системы национальной безопасности.

Традиционный императив безопасности транспортного процесса дополняется требованием обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте.

Ответственность перед будущими поколениями за сохранение природных ресурсов и улучшение условий жизни требует построения транспортной политики на основе принципов устойчивого развития

1.3. Место транспорта России в мировой транспортной системе

В условиях формирования новой модели развития мировой экономики транспорт является инструментом реализации национальных интересов России, обеспечения достойного места страны в мировой хозяйственной системе.

Экспорт транспортных услуг составляет 9 – 10 % от общего объема транспортной работы. В последние годы этот показатель имеет тенденцию к росту – если в 1999 г. экспорт транспортных услуг, по данным отчетных платежных балансов, составлял 3006 млн. долларов, то к 2002 г. он увеличился до 5492 млн. долларов. В 2003 г. тенденция достаточно быстрого роста этого показателя сохраняется – за I квартал экспорт увеличился на 11% по сравнению с аналогичным периодом 2002 г. Импорт транспортных услуг возрастал в последние годы заметно меньшими темпами – в 2002 г. он вырос до 2862 млн. долларов, по отношению к 1999 г., менее чем на 30% , и даже не достиг уровня предкризисного, 1997 года. Таким образом, роль отрасли в обеспечении положительного баланса текущих внешнеторговых операций заметно увеличивается.

Глобализация экономики и сопровождающие ее процессы развития внешнеторгового обмена требуют новых подходов к развитию транспорта, поиску новых технологий и рациональных путей освоения перевозок пассажиров и грузов. В настоящее время следует признать, что транспортная инфраструктура в России и особенно в ее восточных регионах развита недостаточно.

Россия отстает от США по длине железнодорожных магистралей в 2,3 раза. Если же рассматривать плотность железных дорог на 1000 квадратных километров территории, то по этому показателю Россия занимает 12 место.

Аналогичное положение с сетью автомобильных дорог. По плотности автомобильных дорог на 1000 квадратных километров территории Россия значительно уступает зарубежным странам. Не завершено формирование опорной сети на Северо-Западе страны, на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке. Таким образом, очевидно, что Россия, для того, что бы стать одним из мировых лидеров в транспортной системе нуждается в развитии транспортной сети. Особенно остро этот вопрос стоит для восточных регионов России – от Урала до Дальнего Востока.

Если обратиться к морскому транспорту, то и здесь существует ряд проблем. Во-первых, старение судов и недостаточное обновление российского флота. Во-вторых, переход части судов (как правило, наиболее современных и оснащенных) под флаги других государств. В-третьих, необходимость в модернизации российских портов.

С распадом СССР Россия потеряла значительную часть наиболее крупных и оснащенных портов на Балтийском и Черном морях, в этой связи остро встает задача развития портов на Черном море и особенно на Балтике. Данная задача является не только транспортной, но и политической. В настоящее время идет процесс создания условий для переориентации российских грузов с портов стран Балтии (Латвии, Литвы и Эстонии) на российские порты Санкт-Петербурга, Ленинградской области и Калининградской области, часть их комплексов уже введена в эксплуатацию, – в Ленинградской области – Усть-Луга и Приморск, в Калининградской – Балтийск. Необходимо отметить, что развитие Калининградской области как крупного транспортного центра имеет важное геополитическое значение, создавая условия и механизмы консолидированного развития анклавной территории в рамках единого федеративного государства.

Идет активное развитие портов на Дальнем Востоке – Находка, Владивосток, порт Восточный и другие, на Черном море – Новороссийск, Туапсе и другие. Однако при развитии портов нужно помнить о комплексном подходе, то есть развивать не только портовую структуру, но и железнодорожные и автомобильные подходы. Но и этого мало. Недостаточно, если грузы будут быстро и качественно перерабатываться портами, нужно, чтобы они в соответствии с установленными сроками доставлялись получателям (или проходили транзитом), а это значит нужно развивать железнодорожную и автомобильную сеть в целом по стране. То есть работа портов напрямую зависит от работы железнодорожного и автомобильного транспорта.

Автомобильный транспорт – ключевой элемент транспортной системы страны. В настоящее время автомобильный транспорт выполняет более 50% объемов перевозок грузов и пассажиров страны, являясь, по сути, «главным перевозчиком» страны.

Мировая тенденция глобализации экономических связей и усложнение спроса на транспортные услуги привели к росту объемов транспортно-экспедиционных услуг, в развитии которых автомобильному транспорту принадлежит особая роль. Однако, несмотря на благоприятные изменения, в деятельности автомобильного транспорта существует ряд серьезных проблем, которые, как показывает опыт зарубежных стран, будут усугубляться по мере экономического роста. Эти дисбалансы являются не просто причиной неудобств, они не приемлемы для растущего общественного сознания, противоречат концепции устойчивого развития. Это привело к тому, что в странах Западной Европы меняются приоритеты в пользу более экологически благоприятных, чем автомобильный, видов транспорта: железнодорожного и внутреннего водного.

Авиационный и внутренний водный виды транспорта столкнулись с проблемой обновления парка транспортных средств. Для авиации ситуация усугубляется запретом ряда стран на использование отечественных самолетов, не удовлетворяющих условиям по уровню шума. Роль этого вида транспорта в пассажирских перевозках значительна, что объясняется большими расстояниями и недостаточной развитостью инфраструктуры, особенно в восточных районах страны. Для внутреннего водного транспорта, доля которого в общем объеме перевозок довольно незначительна по сравнению, например, с США, площадь которой сравнима с Россией, важнейшей задачей является создание современного флота и реконструкция ряда ключевых объектов на внутренних водных путях России.

Доля трубопроводного транспорта в транспортной системе России значительна, что объясняется большим экспортным потенциалом нефти – и газодобывающей отрасли. Грузооборот трубопроводного транспорта в России превышает аналогичный показатель США более, чем в 2 раза.

Несмотря на имеющиеся проблемы в развитии отдельных видов транспорта, выгодное геополитическое положение позволяет Российской Федерации претендовать на одно из ведущих мест в транспортной инфраструктуре мира, играть важную роль в мировой экономической системе и на международной политической арене в качестве транспортного моста между Европой, Азией и Америкой (по направлениям Запад – Восток, Север – Юг).

Стратегическим интересам России отвечает формирование системы международных транспортных коридоров и реализация ее транзитного потенциала.

1.4. Цель разработки и назначение стратегии развития транспортной системы

В условиях коренного реформирования экономики и изменения геополитического положения России нужна продуманная транспортная политика, учитывающая особенности транспорта и его роль в социально-экономическом развитии России.

Национальная транспортная политика должна отражать принципиально новые подходы к удовлетворению потребностей общества и экономики в транспортных услугах, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Транспортная политика в условиях реформирования экономики и изменения системы управления транспортом нуждается в определении основных направлений деятельности, учитывающих особенности отдельных видов транспорта, баланс общенациональных и региональных интересов, тактические и стратегические задачи развития системы хозяйствования страны.

Актуальной проблемой является достижение рационального соотношения между видами транспорта, взаимосвязанной динамики в их развитии и использовании. Именно на «стыках» взаимодействия между видами транспорта имеют место в настоящее время наибольшие потери и диспропорции. Например, в силу институциональных и организационных различий, а также ведомственной и территориальной разобщенности между видами и субъектами транспортной деятельности, предприятия не всегда могут свободно выбирать наиболее рациональные транспортные схемы. Наметилась тенденция к непропорциональному развитию инфраструктуры видов транспорта, что ведет к утрате системного эффекта на рынке транспортных услуг, как для производителей, так и для перевозчиков.

Ресурсоемкость транспорта, обусловленность его развития объемом, структурой и размещением материального производства, значительная роль транспорта в обеспечении государственных функций – все это вызывает необходимость повышения управляемости и планомерности развития транспортной системы. При этом, очевидно, прямое участие государства в транспортной деятельности будет сокращаться, но степень государственного регулирования отнюдь не будет ослабевать.

Транспортная стратегия определяет роль и место транспорта в социально-экономическом развитии России, стратегические цели его развития, основные задачи, формы и содержание деятельности государства в сфере развития транспорта. Она сконцентрирована на определении принципиальных положений и формировании основных направлений национальной транспортной политики на долгосрочный период.

Положения Транспортной стратегии должны носить публичный характер, отвечать принципиальным положениям социальной и экономической политики государства.

В основу разработки стратегии положены следующие принципы:

направленность на решение стратегических целей, сформулированных исходя из концепции устойчивого развития, оценки современного состояния экономики, ее геополитических особенностей и требований стратегического характера – экономический рост, обеспечение благосостояния, сохранение целостности и безопасности страны;

соблюдение законодательства Российской Федерации и норм международного права;

дерегулирование рынка транспортных услуг при оптимизации государственного вмешательства в функционирование транспортной сферы;

сочетание стратегий развития всех видов транспорта, основанных на их конкурентных преимуществах;

приоритетное развитие транспортной инфраструктуры, что позволяет создать условия территориальной справедливости, доступности не только транспортных, но и социальных благ;

обеспечение баланса интересов государственных структур, бизнеса и общественных институтов, заинтересованных в устойчивой работе транспортного комплекса;

максимальный учет и отражение особенностей регионального аспекта развития транспортного комплекса.

Принятие Транспортной стратегии позволит:

обеспечить устойчивое развитие транспорта в составе комплекса экономической инфраструктуры и существенную экономию средств за счет скоординированного развития транспорта и производительных сил;

создать "идеологическую" базу для совершенствования транспортного законодательства;

ориентировать граждан, законодателей, бизнес, общественные организации, иностранных партнеров в основных приоритетах развития транспортной системы;

четко разграничить полномочия и ответственность государственных органов в области управления транспортом;

зафиксировать допустимые сферы и формы государственного регулирования и государственной поддержки транспортной деятельности, создав максимально благоприятные условия для развития транспортного бизнеса, производства и экспорта транспортных услуг;

обеспечить сбалансированное развитие различных видов транспорта и оптимальное распределение ресурсов между ними, предотвратить «отраслевое лоббирование»;

обеспечить максимальный учет и отражение особенностей регионального аспекта развития транспортной системы;

выработать долгосрочную политику взаимодействия транспорта с транспортным машиностроением и другими смежными секторами экономики;

обеспечить системное решение проблем экологичности транспорта и повышения безопасности транспортной деятельности.

Учитывая, что среди проблем и вызовов, стоящих перед транспортной системой, нет ни одного, который мог бы считаться «внутренним вопросом транспорта», реализация Транспортной стратегии не может быть предметом заботы одних только органов управления транспортом.

Транспортная стратегия России подготовлена рабочей группой президиума Государственного Совета Российской Федерации и основывается на положениях Конституции Российской Федерации, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, программных документах Правительства Российской Федерации, прогнозах социально-экономического развития страны и ее регионов на долгосрочную перспективу. Основными программными документами, определяющими отдельные аспекты государственной транспортной политики являются: программа развития международных транспортных коридоров, концепции регулирования морской и авиационной деятельности, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, программы взаимодействия транспорта и транспортного машиностроения.

Стратегия является основой для выработки решений в сфере государственной транспортной политики, разработки целевых программ в области транспорта и смежных с транспортом отраслей экономики, решения социальных, оборонных и других принципиальных, зависящих от транспорта, проблем развития отдельных отраслей и экономического комплекса в целом, формирования долгосрочных, среднесрочных и текущих планов Правительства Российской Федерации и Минтранса России.

2. Современное состояние и тенденции развития транспортной системы

2.1. Основные показатели работы транспорта в 2000-2002 годах и тенденции его развития

Транспортный сектор России, как целое, достаточно благополучен в последние годы, несмотря на региональные особенности и различия в развитии отдельных видов транспорта. В целом объемы грузовой и пассажирской транспортной работы растут, происходит снижение транспортоемкости экономики и рост подвижности населения. Начиная с 2000г., рост транспортных услуг в среднем в год составил для грузовых перевозок 3,8%, для пассажирских перевозок 6,7% при ежегодном экономическом росте в среднем около 6,1%.

Сложившиеся благоприятные тенденции в развитии транспортного комплекса, скорее всего, сохранятся, если будет сохраняться общеэкономический рост. Однако рост транспортных услуг распределен неравномерно между различными видами транспорта.

Грузовые перевозки.

В течение 2000 –2002гг. стабильный рост объема перевозок грузов (относительно уровня предыдущего года) наблюдался только на железнодорожном транспорте. При этом наибольший прирост был обеспечен в 2000 году – 11,3%, в 2001 и 2002 годах он составил соответственно 1,4% и 2,7%.

Наибольший рост (с учетом абсолютных объемов) наблюдался на грузовом автомобильном транспорте, что связано с объективным тяготением к автомобильным перевозкам грузопотоков, генерируемых развивающимися рынками товаров и услуг. Объем коммерческих перевозок грузов автомобильным транспортом в 2002 году увеличился на 8,9% против 1999 года. При этом в 2000 году отмечался прирост на 9,2% к уровню предыдущего года, снижение на 0,7% в 2001 году и незначительный прирост (0,4%) в 2002 году.

Впервые за период реформ в 2002 году зафиксирован прирост объемов перевозок морским транспортом – на 5% к уровню предшествующего года. Во многом – это следствие высокой конъюнктуры в секторе экспорта наливных грузов и эту тенденцию необходимо закреплять.

В течение последних лет внутренний водный транспорт лидировал по темпам роста (соответственно 113,6% и 110,8% к уровню предыдущего года), но в 2002 году произошло довольно существенное – на 11,4%, снижение объемов перевозок, что вызвано, в первую очередь, уменьшением спроса на нерудные строительные материалы, изменением топливного баланса в отдельных бассейнах и маловодностью ряда водных путей.

За последние три года наблюдался довольно значительный рост перевозок магистральными трубопроводами. В 2000 г. рост составил 102,8% к уровню 1999 г., в 2001 г. и 2002 г. соответственно 108,9% и 109,3%.

Международные автомобильные перевозки грузов представляют собой один из самых привлекательных для транспортных предпринимателей видов деятельности и неуклонно развиваются. В настоящее время эти перевозки осуществляются с более, чем 40 странами мира; 20% всей внешней торговли России со странами СНГ обеспечивается перевозками автотранспортом.

По сравнению с 1990 г. объем перевозок внешнеторговых грузов автотранспортом возрос почти в 12 раз и составил в 2002 году 22 млн. т., в том числе российскими перевозчиками – 7,6 млн. т или 34,8% от всего объема.

Конкурентоспособность российских международных перевозчиков ограничивается несовершенством нормативной правовой базы, высокой налоговой нагрузкой в процессе эксплуатации, а также при приобретении автотранспортных средств по импорту, применением иностранными перевозчиками демпинговых ставок.

Пассажирские перевозки

Оживление экономики и повышение социальной активности населения положительно сказались на объемах перевозок пассажиров. В 2002 г. пассажирооборот транспорта общего пользования увеличился по сравнению с уровнем 1999 г. на 4,1%, выросла подвижность населения.

Структура рынка пассажирских перевозок изменяется более динамично, чем рынка грузовых перевозок. Такой процесс закономерен. Он отражает, прежде всего, тенденцию перераспределения пассажиропотоков между альтернативными видами транспорта, исходя из возможностей удовлетворения платежеспособного спроса различных слоев населения.

Динамика изменения объемов работ в различных секторах рынка пассажирских перевозок дает основание оценивать эффективность экономических рычагов, применяемых для регулирования пассажирского транспорта.

На фоне сохранившихся в целом на уровне предыдущего года объемов пассажирских перевозок выделяется существенный прирост показателей работы воздушного транспорта – более 20% в 2002 г. по сравнению с

2000 г. (2001 год – 13, 4%, 2002 год – 6,7%). Это – признак восстановления гражданской авиации как одного из базовых видов магистрального транспорта, жизненно необходимого для большинства россиян.

Определенное уменьшение зафиксированных статистикой объемов перевозок на городском общественном транспорте связано как с увеличением доли «коммерческих перевозчиков», так и с ростом числа автомобилей в личном пользовании. Пригородные автобусы и личные легковые автомобили, видимо, приняли на себя также часть пассажиропотока с пригородных электропоездов, о чем свидетельствуют показатели пассажирской работы железнодорожного транспорта.

Одновременно меняется баланс пассажиропотоков в дальнем сообщении. При снижении объемов железнодорожных перевозок наблюдается прирост объемов перевозок воздушным транспортом.

Вставка 1. Анализ спроса на транспортные услуги.

Пассажирский транспорт. Решающую роль в формировании спроса на услуги пассажирского транспорта играет спрос населения, зависящий от их реальных денежных доходов. В настоящее время расходы на все виды пассажирского транспорта составляют около 5% суммарных денежных расходов населения, и этот показатель в последние годы имеет тенденцию к росту.

В общей выручке от оказания услуг пассажирского транспорта наиболее высок удельный вес авиационного транспорта – около 35%, на железнодорожный приходится 28%, на автомобильный – 23%, на городской электрический – 11%. Значение водного транспорта в перевозках пассажиров незначительно – в сумме на морской и речной транспорт приходится менее 3% суммарной стоимости пассажирских перевозок.

Как уже упоминалось, значительная часть услуг пассажирского транспорта (16 – 17%) направлена на удовлетворение производственных нужд. Отчетные данные Госкомстата на конец 90-х гг. позволяют дать оценку распределения производственных услуг пассажирского транспорта. Наибольший спрос на них предъявляют управление (41 – 42%), торговля (21 – 22%), другие рыночные услуги (10 – 11%), сам транспорт (4 – 5%). Среди отраслей промышленности наиболее значима роль нефтегазовой отрасли (5%) и машиностроения (2%).

Грузовой транспорт. Выручка от услуг грузового транспорта (включая весь трубопроводный) почти в 4 раза превышает выручку от услуг пассажирского. Транспортная наценка для многих наименований товаров является очень значимой частью рыночной цены и важнейшей причиной территориальной дифференциации цен.

Основная доля услуг грузового транспорта приходится на три его подотрасли – трубопроводный, железнодорожный и автомобильный (в сумме 87% всей выручки от перевозок, а с учетом погрузочно-разгрузочных работ и экспедиции – 92%). Наибольший удельный вес в совокупной стоимости грузовых перевозок имеют природный газ (около 27%), строительные материалы (16%), другие топливные грузы – нефть (8%), нефтепродукты (6%), уголь (5%). Среди других отраслей наиболее значимы продукция пищевой промышленности (5%), машиностроения (4%), химической и нефтехимической промышленности (4%), продукция лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (4%), черной металлургии (4%). На сельскохозяйственную продукцию приходится менее 3% стоимости грузоперевозок. Таким образом, **внутренний спрос на услуги грузового транспорта практически полностью определяется объемами промышленного производства, его отраслевой структурой и размещением производителей и потребителей промышленной продукции.** Экспорт услуг грузового транспорта составляет около 9% от суммарного их объема в стоимостном выражении.

Для отдельных видов грузового транспорта значимость разных отраслей промышленности в совокупной стоимости работ сильно дифференцирована. Трубопроводный транспорт на 100% загружен перекачкой топлива (из которых около 75% приходится на природный газ). В выручке железнодорожного транспорта наиболее велик удельный вес нефтепродуктов и угля (по 14%), строительных материалов (13%), продукции черной металлургии (11%), машиностроения (10%), химической и пищевой промышленности (по 7%), лесных грузов (6%). На автомобильном транспорте доминируют строительные материалы (38%), существенна роль продукции пищевой промышленности (8%), лесных грузов (7%), продукции легкой промышленности (6%). Кроме того, на автомобильный транспорт приходится почти весь конечный спрос населения на грузовые перевозки. Речной транспорт более чем наполовину загружен перевозкой строительных грузов (56%), 17% стоимости его услуг дают перевозки топлива (нефти, нефтепродуктов и угля). Загрузку морского транспорта определяют перевозки топлива (32%), черных металлов и металлургического сырья (7%), сельскохозяйственных грузов и продуктов пищевой промышленности (10%). В грузовых перевозках авиационным транспортом доминируют изделия легкой промышленности (44%), продукты питания (25%) и продукция машиностроения (6%). **(Материалы подготовлены ИЗОПП СО РАН)**

Вставка 2. Территориальная структура транспортных услуг.

Спецификой территориального распределения услуг пассажирского транспорта является высокая доля Центрального федерального округа из-за очень большой роли транзитных функций российской столицы. На Центральный федеральный округ в 2000 – 2001 гг. приходилось 46 – 47% всех услуг пассажирского транспорта в стоимостном выражении, на Северо-Западный 8 – 9%, на Южный 8 – 9%, на Приволжский 10 – 11%, на Уральский 8 – 9%, на Сибирский 10 – 11%, на Дальневосточный 7 – 8%. География пассажирооборота не соответствует территориальной структуре стоимостных показателей вследствие различного удельного веса относительно дорогих и дешевых видов транспорта в разных округах. Так, на Дальневосточный округ в 2000 г. приходилось лишь 3% общероссийского пассажирооборота, на Приволжский – 19%, на Северо-Западный – 13%, на Центральный – 36% (для остальных округов удельные веса пассажирского транспорта по стоимостным и натуральным

показателям были очень близки). Территориальная структура распределения услуг **грузового транспорта** (включая оценку газопроводного) существенно отличается от территориальной структуры пассажирского транспорта как по стоимостным, так и по натуральным показателям. Из суммарной выручки грузового транспорта на Центральный округ приходится лишь 17%, на Приволжский и Уральский округа – соответственно 20 и 22%, на Северо-Западный – 15%, на Южный – 9%, на Сибирский – 10% и на Дальневосточный – 8%. Отличия в территориальном распределении грузооборота объясняются межрегиональной дифференциацией средних тарифов – так, в суммарном грузообороте на Дальний Восток приходится лишь 5% (здесь стоимость перевозок наиболее высока), на Сибирский округ, напротив, приходится более 14% грузооборота (вследствие высокого удельного веса железнодорожного транспорта с относительно низкими в расчете на 1 т/км затратами). По другим округам отличия в территориальной структуре по стоимостным и натуральным показателям не превышают 3 п.п. (Материалы подготовлены ИЭОПП СО РАН)

2.2. Основные проблемы развития транспортной системы

Оценивая состояние транспортной системы России в целом, можно констатировать, что наиболее сложный период ее развития остался позади. Транспортная система функционирует достаточно стабильно.

Однако рост объемных показателей транспортного сектора привел к возникновению ряда дисбалансов в развитии транспортной инфраструктуры и основных фондов в целом, которые, как показывает опыт зарубежных стран, будут усугубляться по мере экономического роста. Эти дисбалансы являются не просто причиной неудобств. Они неприемлемы для растущего общественного сознания, противоречат концепции устойчивого развития.

Отсутствует необходимая комплексность в управлении развитием и функционированием транспортной системы. В период реформ транспорт фактически не рассматривался как единый объект государственного управления. Для первого поколения программ развития транспорта был характерен традиционный отраслевой подход. Элементы комплексного планирования развития транспорта, которое применялось в советский период, были утрачены.

На транспорте не завершены структурные преобразования. В значительной мере сохранились организационные структуры и экономические механизмы, присущие плановой экономике. В важнейшем секторе железнодорожного транспорта рыночные реформы находятся на начальном этапе. Присутствие государства в сфере транспортного бизнеса и государственное регулирование отдельных видов транспортной деятельности избыточны. Не завершено создание правовой базы транспорта, адекватной рыночным условиям. Экономические и административные механизмы не всегда учитывают специфику транспортной деятельности в рыночных условиях. Отдельные виды транспортной деятельности имеют низкую экономическую эффективность, непривлекательны как сфера инвестиций и предпринимательства. Многие транспортные предприятия, относящиеся к государственному и муниципальному секторам, плохо приспособлены к эффективному функционированию в рыночных условиях.

Несоответствие темпов развития автомобильных дорог тенденциям устойчивой автомобилизации. Отставание в развитии автомобильных дорог всегда было традиционной проблемой для России. С началом рыночных реформ, зарождением основ рыночной экономики эта проблема еще более усугубилась. Слаборазвитая дорожная сеть страны стала оказывать негативное влияние на экономику страны, сдерживая развитие целого ряда богатых природными ресурсами регионов, в которых не обеспечено круглогодичное транспортное сообщение, и резко усугубила социальные проблемы населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих круглогодичной постоянной связи с внешним миром по дорогам с твердым покрытием.

Рост объемов транспортной деятельности, обусловленный экономическим ростом, недофинансирование транспортной инфраструктуры усугубили несоответствие транспортной инфраструктуры растущим транспортным потребностям, особенно в северных территориях. Сегодня бездорожье и неудовлетворительное транспортно-эксплуатационное состояние сети дорог мешают продвижению экономических реформ и подъему экономики России, в частности:

не завершено формирование опорной сети дорог, связывающих субъекты Российской Федерации, как между собой, так и с центральной частью страны. Почти 40 тысяч населенных пунктов, в которых живет более 10 миллионов россиян, лишены круглогодичного выхода на опорную транспортную сеть;

более трети федеральных автомобильных дорог работает в системе перегрузки, что резко сокращает скорость движения по ним, увеличивает транспортные издержки производителей товаров и услуг, способствует снижению конкурентоспособности отечественных товаров и услуг;

древовидная конфигурация сети дорог, сформировавшаяся в 60-80-е годы XX века, приводит к значительному перепробегу автотранспорта и, следовательно, потерям финансовых и материальных ресурсов;

не завершено развитие рокадных дорог вдоль границ страны и крупных водных преград, а также автомагистралей, связывающих морские порты Северного ледовитого океана, Балтийского, Черного и Каспийского морей;

из-за отсутствия дорог с твердым покрытием около десяти процентов населения страны в период весенней и осенней распутицы остаются практически отрезанными от транспортных коммуникаций;

прочностные характеристики территориальных дорог и мостовых сооружений на них не позволяют осуществлять движение тяжеловесных транспортных средств;

сформировавшаяся в Советское время сеть автомобильных дорог страны не учитывает произошедшие политические изменения, связанные с распадом СССР, что отрицательно сказывается на обороноспособности и экономической безопасности Российского государства;

состояние автомобильных дорог общего пользования и улично-дорожной сети стало одной из причин, оказывающих негативное влияние на наметившийся в последние годы рост дорожно-транспортных происшествий, от которых ежегодно погибают более 30 тыс. человек;

в неудовлетворительном состоянии находится значительная часть мостовых сооружений (например, на федеральных дорогах свыше тысячи мостовых сооружений требуют неотложного ремонта, а три тысячи – проведения профилактических работ).

Таким образом, существующая сеть автодорог по своим параметрам не соответствует реалиям сегодняшнего дня и, в первую очередь, тенденциям устойчивой автомобилизации. По расчетам специалистов, потребность страны в дорогах составляет 1,5 млн. км или почти в два раза больше, чем имеющаяся сеть дорог. До 20% автомагистралей работают в режиме перегрузки, а подходы ко многим крупным городам стали постоянным «узким местом» в движении пассажиров и грузов. При этом растущая нагрузка на дорожную сеть ведет к ускоренному разрушению дорожных покрытий. Отставание в развитии дорог все более ограничивает мобильность населения, тормозит развитие экономики, снижает конкурентоспособность отечественных товаров и производителей транспортных услуг.

Развитие рыночных отношений в России неизбежно приведет к увеличению доли автотранспорта в общем объеме транспортной работы. По расчетам к 2015 году доля автоперевозок увеличится примерно до 30-40%. Последствия роста интенсивности движения для существующей сети дорог предсказать нетрудно – сплошные транспортные пробки на подъездах к промышленным центрам, разрушение покрытий дорог, ухудшение экологической обстановки в зоне прохождения дорог, рост транспортных затрат и, соответственно, стоимости продукции. Таким образом, состояние дорожного хозяйства предопределяет уровень развития производственной и социальной сферы государства и обеспечивает надежную работу подавляющего большинства отраслей хозяйственного комплекса страны.

Опыт стран с рыночной экономикой свидетельствует, что темпы роста доли автомобильного транспорта в транспортном балансе примерно соответствует темпам роста ВВП, поэтому экономический рост в России неизбежно будет сопровождаться автомобилизацией транспортного комплекса и экономики в целом. Это еще более обострит отставание дорожной инфраструктуры от роста автомобилизации. Прогнозом предусматривается дальнейший рост объемных показателей транспорта, увеличение количества автомобильного парка России, что еще более будет усугублять данную проблему. Другими словами, в настоящее время Россия имеет минимальный запас времени для создания нормальной сети автомобильных дорог, то есть последний шанс избежать экономического краха, вызванного парализацией путей сообщения.

Усиление неравномерности в использовании производственных мощностей действующих инфраструктурных объектов.

Значительная часть инфраструктурных объектов работает с превышением номинальной загрузки. Так, специализация и оснащенность российских торговых портов не соответствуют сложившимся и перспективной структуре и объемам внешнеторговых и транзитных грузопотоков, в результате чего около 30% российских внешнеторговых грузов отправляются через иностранные порты.

Вместе с тем, существуют объекты, оптимальная загрузка которых не может быть достигнута в среднесрочной перспективе.

Во всех отраслях транспортного комплекса наметились устойчивые тенденции старения основных фондов и их неэффективного использования.

Основные фонды всех видов транспорта обновляются недостаточными темпами, их износ достиг в настоящее время 55-70% и продолжает нарастать. При этом финансово – экономические механизмы, в том числе обеспечивающие воспроизводство основных фондов и инновации, недостаточно эффективны и не в полной мере адаптированы к особенностям транспортной отрасли.

В результате нарушения воспроизводственных процессов в течение последних 10-15 лет на транспорте наблюдается устойчивая тенденция физического старения инфраструктуры транспорта и парка транспортных средств. Все большая доля их эксплуатируется за пределами установленного срока службы. В районах Крайнего Севера в ближайшие 2-3 года более 80% действующего парка транспортных средств будет выведено из эксплуатации по причине полного физического износа. Это влечет за собой снижение уровня безопасности транспортного процесса, рост транспортных издержек и может стать причиной возникновения определенного дефицита провозных и пропускных возможностей в отдельных элементах транспортной системы.

Существуют значительные региональные несоответствия в развитии транспортной сети.

В настоящее время существует множество узких мест в развитых центральных районах и крупных городах (около 25% от общей протяженности дорог работают в режиме, превышающем оптимальный уровень загрузки) и проблема доступности периферийных областей (значительная часть населения, проживающая в 49 тыс. населенных пунктах, не имеет круглогодичного сообщения с основными транспортными коммуникациями страны).

Различия между субъектами Российской Федерации достигают недопустимого уровня: по доле населения, проживающего в неудовлетворительных транспортных условиях в 4,4 раза; по транспортной доступности

поселений – в 105 раз; по плотности дорог с твердым покрытием в расчете на 1000 кв. км – в 145 раз. (Источник: «Белые книги» регионов РФ, подготовленные ООО «Геограком»).

Между тем, имеется тесное взаимодействие между развитием транспортной системы и пространственным распределением экономической активности, то есть надежная транспортная система является тем инструментом, который способен внести существенный вклад в исправление экономического и социального неравенства в развитии регионов, которые сложились под влиянием следующих обстоятельств:

неравномерность существующего и потенциального уровня развития и размещения производительных сил;
различия в структуре и объемах товарообмена регионов, связанных с территориальным разделением труда;
различия в уровнях социально-экономического положения населения регионов;
различия в структуре и начертании опорной сети.

Региональный подход позволяет более полно оценить преимущества транспортно-географического положения отдельных территорий.

Недостаточен технологический уровень транспортных систем.

Технико-экономические характеристики большинства эксплуатируемых транспортных средств, в том числе и новых, поставляемых транспортным машиностроением, существенно ниже мирового уровня. В транспортной инфраструктуре наиболее существенно отставание в применении современных транспортных технологий, а также в информатизации транспорта.

Следствием этого на внутреннем рынке являются недостаточное качество предоставляемых услуг, высокий уровень издержек, сохранение недопустимо высоких показателей транспортной аварийности и негативного экологического воздействия транспорта.

На международных транспортных рынках в условиях постоянного ужесточения технических требований к транспортным средствам следствием является снижение конкурентоспособности отечественных перевозчиков.

Анализ современных тенденций и проблем развития транспортной инфраструктуры и основных фондов указывает на то, что они приняли системный характер и требуют комплексного подхода к их решению. Прогнозируемое возрастание спроса на перевозки всех видов транспорта с одной стороны, и негативные явления в транспортной системе в целом и отдельных ее подотраслях с другой, создают угрозу общеэкономическому росту России в целом и отдельных ее регионов, ослабления позиций России на мировом рынке транспортных услуг.

2.3. Результаты структурных преобразований, проведенных на транспорте в период социально-экономических реформ

В настоящее время на транспорте практически завершены структурные и институциональные преобразования первого этапа рыночных реформ.

Социально-экономические преобразования, осуществляемые в современной России, радикально изменили характер транспортной деятельности, что проявилось в следующем:

Наметилась тенденция роста объемных показателей транспорта. Тенденция к объемному росту обозначилась в 1999 году, когда, впервые за ряд лет, ощутимо возрос спрос на услуги транспорта. Эта тенденция сохранится, и нагрузка на транспортную систему будет возрастать, в том числе и за счет роста транзитных перевозок. Имеющиеся оценки показывают, что, даже при относительно невысоких темпах экономического роста, дефицит мощностей транспортной системы при реализации некоторых важнейших для экономики транспортных потребностей будет возрастать.

Качественно изменился спрос на транспортные услуги. Качественное изменение спроса на транспортные услуги обусловлено, помимо структурных сдвигов в экономике, глобализацией экономических связей, растущей внутренней и международной конкуренцией. Влияние этих факторов заставляет транспортников и потребителей транспортных услуг совершенствовать транспортное обслуживание на основе комплексного подхода к производству, доставке и сбыту продукции. Эффективность транспортного бизнеса определяется сегодня конкурентными преимуществами высокого порядка, то есть уже не только технической и коммерческой эксплуатацией транспортных средств, но и качеством управления товарными и информационными потоками, комплексным взаимодействием разных видов транспорта.

Таким образом, наряду с количественным наращиванием пропускных и провозных возможностей, от транспортной системы требуется реализация новых транспортных технологий, основанных на интеграции технологических преимуществ различных видов транспорта и комплексной информатизации транспортно-распределительных процессов.

Качественно изменилась организация транспортной системы. Большинство транспортных предприятий приватизированы. Свыше 90% объемов грузовых перевозок (без учета деятельности МПС) выполняются в негосударственном секторе.

Свыше 98% от всех лицензируемых субъектов транспортной деятельности приходится на автомобильный транспорт. В сфере коммерческих и некоммерческих автомобильных перевозок в настоящее время функционирует порядка 450 хозяйствующих субъектов, действующих в условиях достаточно интенсивной внутри- и межвидовой конкуренции. При этом, если за последние 5 лет наблюдались бурные темпы роста числа индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки грузов на коммерческой основе, то в

2002 году их количество оптимизировалось. Число мелких предприятий, имеющих в своем распоряжении менее 10 автомобилей, постепенно уменьшается и в настоящее время составляет порядка 40% от общего числа юридических лиц – владельцев автотранспортных средств.

В 2002 году осуществлялось дальнейшее реформирование системы управления государственным имуществом, не подлежащим приватизации. Количество государственных предприятий сократилось на 113 единиц, причем 69 было передано в собственность субъектов Российской Федерации и 10 – в муниципальную собственность. Созданы крупные специализированные предприятия по управлению инфраструктурой транспорта – ГУП Московского авиаузла и «Росморпорт». Они должны обеспечить привлечение инвестиций к развитию инфраструктуры и значительно повысить эффективность выполнения государственных функций по обеспечению безопасности транспортного процесса.

Начался качественно новый этап интеграции транспортной системы России в мировую транспортную систему.

В настоящее время интеграция идет по трем направлениям:

развитие международного транзита через территорию Российской Федерации с использованием международных транспортных коридоров;

транспортное обеспечение экспорта сырьевых товаров;

поддержка российских предпринимателей на мировом рынке транспортно-экспедиционных услуг.

Первое направление является наиболее значимым для экономики России в целом. Разработанная исключительно для реализации транзитного потенциала, который может дать российской экономике дополнительно от 5 до 15 млрд. долларов в год, система транспортных коридоров активным образом используется и развивается в интересах внешней торговли и внутренних перевозок.

В настоящее время сложилась транспортная инфраструктура, обеспечивающая экспорт нефти, нефтепродуктов, угля и газа, были построены и введены в эксплуатацию портовые комплексы мощностью около 4 млн. тонн, грузооборот российских портов вырос почти на треть. Однако сегодня этого недостаточно, необходима диверсификация всей системы экспорта энергетического сырья.

Трансформируется организация государственного управления транспортом.

За последние годы значительно сократилось непосредственное участие государства в экономических процессах. Идет эволюционный переход от методов прямого государственного управления (руководства деятельностью хозяйствующих субъектов) к методам государственного регулирования (косвенного воздействия путем установления системы норм и правил деятельности субъектов транспортного комплекса, контроля и надзора за их соблюдением). Функции органов государственной власти постепенно концентрируются на вопросах разработки и реализации основных направлений транспортной политики: формирование правовой базы, стимулирование институциональных реформ и модернизации элементов транспортного комплекса, обеспечение безопасности на транспорте. Растет роль региональных органов управления. Задача совершенствования системы управления решается в контексте административной реформы, проводимой Правительством Российской Федерации.

Сегодня можно говорить о завершении периода «отраслевого» развития транспорта:

- интеграция управления транспортом входит в заключительную стадию. Разделение государственного управления и хозяйственных функций в ходе реформирования железнодорожного транспорта неизбежно завершится созданием единого транспортного министерства "политического" типа, подобного существующим в большинстве развитых стран;

- на уровне Правительства Российской Федерации периодически рассматриваются вопросы координации проектов и планов развития железнодорожного, морского, трубопроводного и других видов транспорта, оптимальное решение которых требует учета факторов, выходящих за рамки собственно транспортной системы и затрагивающих интересы машиностроения, энергетики, других смежных отраслей экономики, а также внешней политики и национальной безопасности;

- наряду с программой реформирования железнодорожного транспорта для большинства видов транспорта разработаны и одобрены Правительством Российской Федерации программные документы, определяющие их место в единой транспортной системе. Они, в свою очередь, нуждаются в интеграции.

Несмотря на проведенные преобразования на транспорте, важнейшие структурные реформы еще не завершены:

– в значительной мере сохранились организационные структуры и экономические механизмы, присущие плановой экономике;

- не завершено создание правовой базы транспортной деятельности, адекватной рыночным условиям. Действующие экономические и административные механизмы не всегда учитывают специфику транспортной деятельности в рыночных условиях;

- в важнейшем секторе железнодорожного транспорта реформы, фактически, только начинаются.

В результате отдельные виды транспортной деятельности имеют низкую экономическую эффективность, непривлекательны как сфера инвестиций и предпринимательства. Многие транспортные предприятия, относящиеся к государственному и муниципальному секторам, плохо приспособлены к эффективному функционированию в рыночной экономике.

В настоящее время Россия вступила в новый этап структурных преобразований – этап проведения и завершения институциональных преобразований, позволяющих России занять достойное место в глобализующемся мире.

Проведенные реформы в транспортной сфере создают предпосылки для перехода транспорта на новый качественный этап своего развития, формирования в России единой транспортной системы, интеграции преимуществ различных видов транспорта в интересах национальной экономики и социальной сферы.

3. Социально-экономические приоритеты государства и стратегические задачи развития национальной транспортной системы

Транспортная стратегия является неотъемлемой составной частью социально-экономических реформ в стране.

Стратегической целью функционирования и развития транспортной системы является обеспечение посредством транспорта экономического роста и повышения качества жизни нынешних и будущих поколений россиян.

Задачи развития транспортной системы, направленные на реализацию стратегической цели, непосредственно связаны с долгосрочными социально-экономическими и геополитическими приоритетами государства

3.1. Развитие единого экономического пространства, ускорение товародвижения, снижение удельных транспортных издержек в экономике возможно на основе создания в стране единой опорной транспортной сети без разрывов и «узких мест», ликвидации административных барьеров в системе товародвижения, ликвидации диспропорций в развитии транспортной системы между отдельными регионами.

Эффективность инфраструктуры проявляется, прежде всего, за ее пределами, растворяясь в экономических показателях отраслей экономики. Поэтому объективная оценка роли инфраструктуры возможна только при системном анализе ее взаимодействия с другими отраслями экономики.

В условиях структурной перестройки и экономического роста транспорт должен дать экономике нечто большее, чем просто достаточные пропускные и провозные возможности. Требуется обеспечить максимальное ускорение товародвижения и снижение удельных транспортных издержек.

Сегодня расходы на транспорт являются для многих отраслей экономики довольно тяжким бременем, удельный вес транспортных расходов в стоимости продукции производственного назначения колеблется от 5% до 35%, составляя в среднем по отраслям следующую величину: в сельском хозяйстве 7%, пищевой промышленности – 8,9%, капитальном строительстве – 13%, лесозаготовках – 22%. (Источник: «Белые книги» регионов РФ, ООО «Геограком»).

При этом основными факторами, определяющими рост издержек транспорта, являются:

- 1) состояние транспортной сети;
- 2) необходимость поддержания отдельных видов транспорта в работоспособном состоянии при высокой степени износа основных фондов, что требует привлечения значительных средств для проведения диагностических работ и капитального ремонта (трубопроводный транспорт), увеличения эксплуатационных расходов;
- 3) инфляционные процессы, происходящие в течение длительного периода времени в стране, вызывающие прирост материальных затрат.

На снижение транспортных издержек направлено, в первую очередь, стимулирование интеграции транспортных и производственно – распределительных процессов, а также создание мультимодальных перевозочных систем и систем товарораспределения, основанных на принципах логистики.

Особое место в развитии единого экономического пространства имеет развитие опорной транспортной сети, в первую очередь дорожной, повышение ее технической надежности. До сегодняшнего дня не завершено формирование опорной сети федеральных автомобильных дорог, связывающих экономические регионы между собой и/или с центральной частью страны (например, Дальний Восток, Чукотка, север Коми, Ненецкий автономный округ, северные районы Якутии, Красноярского края, Томской области, экономические районы освоения шельфа и целый ряд других регионов оторваны от единой автодорожной сети государства). Причем ни железные дороги, ни авиация, если они даже имеются в этих районах страны, никогда не заменят самый массовый и доступный вид транспорта – автомобильный транспорт. Ликвидация разрывов, «узких мест» и административно-экономических барьеров в системе транспортных коммуникаций позволит решить задачу связанности регионов, снижения уровня транспортной дискриминации населения.

Имеется тесная взаимосвязь между развитием транспортной системы и пространственным распределением экономической активности, то есть надежная транспортная система является тем инструментом, который способен внести существенный вклад в исправление экономического и социального неравенства в развитии регионов. Региональные несоответствия в развитии транспортной системы сложились под влиянием следующих обстоятельств: неравномерность существующего и потенциального уровня развития и размещения производительных сил; различия в структуре и объемах товарообмена регионов, связанные с территориальным разделением труда; различия в структуре и начертании опорной сети.

Уровень транспортной обеспеченности и доступности регионов является гарантией их социально-экономического развития. Благодаря развитию транспортной сети улучшается доступ населения регионов к объектам социальной инфраструктуры. Добиться конечной цели – повышения стандартов качества жизни – можно благодаря развитию транспортных коммуникаций.

3.2. Обеспечение территориальной транспортной доступности на уровне, гарантирующем социальную стабильность, развитие межрегиональных связей и национального рынка труда возможно на основе **повышения надежности и доступности услуг магистрального пассажирского транспорта.**

Устойчивая работа транспорта является гарантией обеспечения административного и социального единства страны, формирования экономических возможностей свободного выбора места проживания и эффективного применения способностей граждан России, выравнивания стандартов жизни. Особую роль в обеспечении транспортной доступности играет магистральный пассажирский транспорт: гражданская авиация и железнодорожный транспорт.

В силу больших расстояний и удаленностью важнейших для экономики страны территорий, гражданская авиация является одним из основных видов транспорта. Резкое изменение соотношения между уровнем среднедушевого дохода и средним уровнем пассажирских тарифов на первом этапе реформ сделало для значительной части населения недоступными дальние поездки. Тем самым сложилась реальная угроза транспортной разобщенности страны, фактической транспортной изоляции отдельных регионов. Главной стратегической задачей для гражданской авиации является восстановление ее роли как общедоступного вида магистрального транспорта.

3.3. Нарастающая автомобилизация страны требует системных мер, направленных на ограничение ее негативных последствий для общества, при максимально возможной реализации ее преимуществ и выгод.

Экономический рост привел к быстрому росту автомобилизации, что свидетельствует о стремлении россиян не только к повышению собственной мобильности и качества жизни, но и к росту их экономической активности, что становится одной из очевидных доминант в жизни, особенно молодого поколения, и выражается в готовности населения вкладывать свои сбережения в приобретение автомобилей.

Однако в целом позитивный и неотвратимый процесс автомобилизации страны имеет и обратную, негативную сторону, являясь источником многих проблем и потерь, за которые общество вынуждено платить дорогой ценой.

Процесс автомобилизации в России сегодня стихийен. Ежегодно парк автомобилей увеличивается на 4-5% и составляет сегодня около 27 млн. единиц. При сохранении этой тенденции в течение ближайших 10-15 лет по показателю количества автомобилей на 1000 жителей будет достигнут средневропейский уровень. Это: 1) еще более обострит отставание дорожной инфраструктуры от роста автомобилизации; 2) приведет к увеличению затрат в перемещении пассажиров и грузов и увеличению транспортных издержек; 3) обострит проблему загрязнения окружающей среды и ограничения городских территорий; 4) приведет к ухудшению работы городского пассажирского транспорта, что может вызвать ограничение транспортной доступности для значительной части населения.

Преодоление негативных последствий автомобилизации связано в первую очередь с опережающим развитием сети автомобильных дорог, учитывая, что несоответствие состояния дорожной сети росту интенсивности автомобильного движения препятствует более широкому и эффективному использованию современных автомобилей, значительно усиливает отмеченные выше негативные эффекты автомобилизации. Для крупных городов острой проблемой является несоответствие градостроительных принципов и роста числа автомобилей. Автомобиль – настоящий пожиратель территорий в городах, теснящий зеленые насаждения, газоны и детские площадки. Этот процесс порождает конфликты между владельцами автомобилей и остальными жителями. В полной мере эта проблема проявляется в Москве, но в ближайшее время с ней столкнуться вплотную все города России с миллионным населением.

В условиях автомобилизации особое внимание должно быть уделено рациональному транспортному планированию территорий, что позволит обеспечить возможность выбора в средствах передвижения между личным транспортным средством и общественным транспортом в совокупности со стремлением минимизации различий в качестве перевозок.

Политика городского планирования и планирования землепользования позволяет избежать ненужного увеличения потребности в мобильности в результате несбалансированного планирования расстояний от дома до работы.

3.4. Интеграция России в мировую экономику и диверсификация внешней торговли требуют адекватной перестройки транспортной инфраструктуры, реализации потенциала России как транзитной державы, повышения конкурентоспособности отечественных перевозчиков и развитие экспорта транспортных услуг

Стратегические интересы России связаны с увеличением ее экспортного потенциала. Существенное увеличение объемов внешней торговли привели к возникновению дефицита специализированных производственных мощностей морских портов и к нехватке пропускных возможностей железнодорожных подходов к ним. Одновременно переориентация экономики с импорта на экспорт, выход России на новые международные рынки предполагают системную диверсификацию инфраструктуры всех видов транспорта, обеспечивающих внешнеторговую деятельность. Отставание в решении этой проблемы может создать реальные ограничения реализации потенциала внешней торговли России.

Речь идет, прежде всего, о стратегической модернизации и развитии действующей системы магистральных трубопроводов и транспортной инфраструктуры, которая обеспечивает экспорт нефти, нефтепродуктов, угля и газа.

Строительство новых, расширение и увеличение производительности действующей системы магистральных нефтепроводов позволит обеспечить поставку нефти на новые перспективные рынки сбыта – как в Западной Европе, на Дальнем Востоке и странах азиатско-тихоокеанского региона, так и в Северной Америке.

При этом необходимо увязать развитие системы магистральных нефтепроводов с программами развития морских портов, железнодорожного и автомобильного транспорта.

Геополитическое положение России предопределяет ее особую, ключевую роль в обеспечении евроазиатских связей. Россия, занимающая более 30% территории Евразийского континента и располагающая высокоразвитой транспортной системой, объективно является естественным мостом, обеспечивающим транзитные связи на этом направлении.

Рост международных и грузовых пассажирских перевозок, возрастающая зависимость от мирового рынка транспортно-экспедиционных услуг, требует выработки нового подхода к внешнему аспекту транспорта.

В условиях развития международного сотрудничества и углубления производственной кооперации формированию сети международных транспортных коридоров принадлежит центральная роль. Ему отводится особое место в решении транспортных проблем, связанных с расширением межгосударственных транспортно-экономических, культурных и других связей, с созданием междугородной транспортной инфраструктуры, имеющей единые технические параметры и обеспечивающей применение единой технологии перевозок как основы интеграции национальных транспортных систем в мировую транспортную систему.

Наряду с этим, необходимо дополнить рост экспорта товаров увеличением "сопутствующего" экспорта транспортных услуг. В настоящее время экономические условия работы отечественных международных перевозчиков неадекватны ситуации на международных рынках транспортных услуг. Снижение конкурентоспособности российских операторов, недоступность для них транспортных средств, отвечающих мировым стандартам, грозит не только потерей рыночной доли и снижением национального дохода, но, при определенных условиях – и транспортной изоляцией страны.

3.5. Изменение геополитической ситуации и позиционирования России в мировом сообществе выдвигают новые требования к транспорту как к элементу системы национальной безопасности.

Транспорт – ведущий материальный фактор обеспечения национальной безопасности. Его устойчивое и эффективное функционирование является необходимым условием стабилизации и подъема экономики, обеспечения целостности государства, национальной безопасности и обороноспособности страны. Опосредованно транспорт оказывает влияние и на другие составляющие национальной безопасности: внешнеэкономическую, внутривнутриполитическую, экологическую, антитеррористическую, информационную, научно-техническую и другие.

Он имеет первостепенное значение не только для развития экономики страны, но и для своевременного стратегического развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск в случае необходимости.

От мобилизационной готовности транспорта, способности его в установленные сроки пополнить Вооруженные Силы Российской Федерации транспортными средствами и подготовленными в военном отношении людскими ресурсами, а также выполнить необходимый объем воинских и эксплуатационных перевозок зависит национальная безопасность и обороноспособность страны. Поддержание транспорта в соответствующей мобилизационной готовности должно предусматривать его своевременную замену на новые подвижные транспортные средства с более высокими техническими характеристиками. При этом следует иметь в виду большую инерционность транспортной системы, связанную с высокой капиталоемкостью, продолжительными сроками строительства и реконструкции крупных транспортных объектов и создания новых типов транспортных средств.

В целях обеспечения национальной безопасности развитие транспортной системы должно предусматривать: согласование стратегии развития транспортной системы с военной доктриной государства;

первостепенное развитие систем и объектов транспорта, имеющих непосредственное оборонное значение.

Вместе с тем следует отметить, что существующая транспортная система страны в настоящее время не обеспечивает своевременное и полное решение задач, определенных военной доктриной Российской Федерации и Концепцией национальной безопасности.

3.6. Традиционный императив безопасности транспортного процесса дополняется требованием обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте.

Реалии начала 21 века поставили в повестку дня задачу обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте, который объективно в значительной степени уязвим для террористических действий. Решение этой задачи требует не только дополнительных затрат и оснащения соответствующими техническими средствами, но соответствующих изменений в технологии и организации транспортного процесса.

Действующая государственная система мер по организации и проведению антитеррористических мероприятий на объектах транспорта, а также по созданию методов и средств защиты населения и среды

обитания в случаях чрезвычайных происшествий на транспорте не в полной мере отвечает существующим угрозам безопасности.

Поэтому необходимо реализовать дополнительные меры по обеспечению безопасности наземного, морского и воздушного транспорта, а именно:

- разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект «О транспортной безопасности», определяющий правовые и организационные основы противодействия незаконным актам, угрожающим безопасности транспорта, включить в Федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» отдельный раздел по разработке и оснащению транспортных средств и объектов современными техническими средствами для обеспечения их безопасности, ратифицировать принятые в декабре 2002 г. поправки к международной конвенции по охране человеческой жизни на море и кодекса защиты морских судов и портов, предусматривающих разработку и реализацию комплекса взаимосвязанных мер и мероприятий по обеспечению безопасности морских судов и портов;

- осуществить в сжатые сроки мероприятия по созданию единой системы управления транспортной безопасностью путем реорганизации отраслевых структурных подразделений и образованием единого департамента безопасности транспорта, федеральных государственных учреждений «Служба транспортной безопасности» и «Учебно-тренировочный центр транспортной безопасности», основными функциями которых будут нормативное регулирование, контроль и надзор за деятельностью по защите объектов транспорта, транспортных средств, персонала и пассажиров от незаконных актов, угрожающих их безопасности, подготовка специалистов по вопросам транспортной безопасности, разработке Концепции безопасности транспортного комплекса с выработкой системы ее финансового обеспечения;

- возложить на подразделения ведомственной охраны Минтранса России функции по защите территорий (акваторий) морских портов, аэропортов, гидротехнических сооружений на внутренних водных путях, судов с ядерными силовыми установками (в период нахождения в рейсе и вне территории (акватории) ФГУП «Атомфлот»).

3.7. Ответственность перед будущими поколениями за сохранение природных ресурсов и улучшение условий жизни требует построения транспортной политики на основе принципов устойчивого развития.

Ответственность перед будущими поколениями за сохранение природных ресурсов России и улучшение условий жизни людей требует проведения экологически сбалансированной транспортной политики.

Представление об устойчивом развитии связано с идеей нулевого роста, так как именно любой экономический рост и особенно ресурсоемкий, чем и является транспортная работа, приводит к разрушению природной среды. Именно поэтому необходима разработка новых моделей равновесия между общеэкономическим ростом и ростом транспортной работы.

Все большее влияние на транспортную систему оказывает энергетическая ситуация. Проблема снижения энергоемкости – один из факторов повышения конкурентоспособности экономики России.

Для России характерна абсолютно негативная тенденция – удельная энергоемкость транспорта в расчете на 1 млн. ткм. постоянно растет. При этом, несмотря на то, что абсолютный прирост энергопотребления пришелся на трубопроводный и воздушный транспорт, в росте удельной энергоемкости «виноват», прежде всего, автомобиль. На долю транспорта приходится около 13% национального энергопотребления, причем он потребляет почти 60% всего объема моторных масел. Доля энергозатрат в себестоимости продукции и услуг на транспорте составляет в среднем 17% и имеет тенденцию к увеличению в связи с опережающим ростом цен на продукцию топливно-энергетического комплекса.

В настоящее время в России решение проблем, связанных с обеспечением экологической безопасности функционирования транспорта, рассматривается как изолированное направление в рамках транспортной отрасли и соответствующих секторов экономики. При этом, данная деятельность, как правило, концентрируется на отдельных технических аспектах решения проблем – создание и внедрение более «чистых» транспортных средств, топлив, технологий и производств, обеспечение экологической безопасности транспорта в эксплуатации за счет усиления мер контроля и совершенствования технического обслуживания транспортных средств. Однако, такой подход вряд ли обеспечит кардинальное решение проблем экологической безопасности транспорта. Опыт зарубежных стран показывает, что в качестве основы такой политики должны быть разработаны общенациональные программы, предусматривающие повышение экологической устойчивости транспортных систем.

Вставка 3. Природоемкость транспорта.

Обобщенно прямое влияние транспорта на природную среду можно определить через природоемкость транспортных систем, а мерой такого влияния мог бы стать интегральный показатель транспортной дестабилизации природной среды (в виде индикатора «доля транспорта в суммарном загрязнении окружающей среды»).

Первая проблема – отъем транспортными сооружениями земли: последние занимают от 7% до 20-30% (в городах) территории. Землеемкость можно было бы уменьшить за счет полимагистралей, "транспортных жутов", когда в одной полосе размещены несколько видов транспортных коммуникаций, кроме трубопроводов. (Вспомним серию катастроф на таких участках, крупнейшей из которых явилась Башкирская трагедия 1991 г., заставила вновь вернуться более жестким соотношениям экономики земли и безопасности.)

Вторая проблема – влияние транспорта на глобальное потепление несколько уменьшается, но остается устойчивым.

Наконец, самым значительным фактором остаются выбросы в атмосферу, воду и почвы, и загрязнение их тяжелыми металлами, органикой и другими вредными веществами. Доля транспорта в общем загрязнении оценивается в 54%, в бывшем СССР – 36%, Чехии – 34%, Японии – 22.5%]. Если брать вклад разных стран в суммарную эмиссию CO₂ (52.5 млрд. т.), являющимся главным газозагрязнителем, то на бывший СССР падает 18.6% (США – 23.7%, Китай – 10.1%, Японию – 4.7%) (Источник: Transport Policy, 1993, № 1)

Среди видов транспорта лидером в загрязнении природы является автомобильный транспорт. Борьба за снижение вредного воздействия автотранспорта на окружающую среду не однозначна. Так, при снижении скорости движения в 2 раза, выбросы угарного газа снижаются на 17.5%, двуокиси азота на 31.8%. Также пропорционально снижается загрязнение атмосферы со снижением потока автомобилей. Возможности модернизации двигателей подошли уже к пределу, переход на альтернативные виды топлива в России существенно замедлился.

В этих условиях, большую роль в оздоровлении природной среды может сыграть усовершенствование дорожной сети. По данным НИИАТ перерасход топлива на 100 км пробега для самого распространенного в России грузовика ЗИЛ 130 на грунтовой дороге составляет 17 л по сравнению с проездом по дороге с капитальным покрытием. В результате реализации дорожных инвестиционных программ, например в Ленинградской области, ежегодная экономия составит 46 тыс. т. бензина, и 42 тыс. т. дизельного топлива, в Воронежской области соответственно 43 тыс. т. и 49 тыс. т., в Оренбургской – 24 тыс. т. и 22 тыс. т. (Материал подготовлен ООО «Геограком»)

4. Роль государства в развитии транспортной системы и регулировании транспортной деятельности

4.1. Транспорт как объект государственного управления

К сфере транспорта относятся: автомобильный транспорт и дорожное хозяйство, железнодорожный, морской, внутренний водный, авиационный, трубопроводный виды транспорта, а также сектор городского пассажирского транспорта и промышленный транспорт. Кооперационные и конкурентные отношения между разными подсистемами делают транспорт не простой суммой отраслей, а единой системой, обеспечивающей транспортное единство страны и обеспечивающей для пользователей транспортных услуг дополнительный системный эффект.

Управление транспортной отраслью как единой транспортной системой предполагает:

развитие на единых принципах правовых основ транспортной деятельности;

сбалансированное распределение бюджетных ресурсов между различными видами транспорта;

координацию развития инфраструктуры различных видов транспорта;

согласование интересов и объединение усилий различных уровней исполнительной власти в развитии транспортной системы и «стыковку» транспортных систем отдельных регионов;

регулирование межвидовой конкуренции;

формирование на транспорте единого информационного пространства;

согласование интересов и объединение усилий государства и бизнеса в развитии транспортной системы.

На протяжении длительного времени развитие органов государственной власти на транспорте происходило в направлении организационного обособления ведомств, осуществляющих государственное управление разными подсистемами транспортной отрасли. Результатом этого стало разделение между разными ведомствами и их подразделениями функций государственного управления отдельными элементами транспортной системы, участвующими в осуществлении однородных видов перевозок и тесно связанными едиными технологическими схемами.

Управление транспортной системой, обеспечивающей полное удовлетворение потребностей экономики и общества в перевозках с точки зрения экономичности, безопасности и экологичности, должно базироваться на следующих принципах управления:

Транспорт – одна из важнейших отраслей экономической инфраструктуры, которая рассматривается государством как приоритетная, так как ее функционирование непосредственно влияет на развитие экономики и социальной сферы. Основой государственного управления транспортной системы является единая национальная транспортная политика Российской Федерации, жестко скоординированная со стратегией социально-экономического развития страны.

Равные условия, правовые гарантии и хозяйственная самостоятельность для развития и функционирования в отрасли предприятий всех форм собственности, равенство всех без исключения субъектов рынка при транспортном обслуживании. Государственное участие в транспортных компаниях планомерно сокращается и признается оправданным только в тех случаях, когда деятельность компаний имеет стратегическое значение для национальной безопасности страны.

Государственное регулирование транспорта является объективной необходимостью. Наряду с топливно-энергетическим и сырьевым комплексами, металлургией, военной и атомной промышленностью транспорт является сектором экономики, критичным с точки зрения удовлетворения общественных нужд и обеспечения устойчивой работы экономического комплекса в целом. Это проявляется в следующем:

реализация транспортных проектов непосредственно затрагивает вопросы развития производительных сил и населенных территорий, использования природных ресурсов, расходования средств бюджетов всех уровней. Транспортная инфраструктура является одним из наиболее фондоемких секторов национальной экономики;

транспортная деятельность объективно является сферой повышенного техногенного риска и повышенной уязвимости для террористических воздействий. Транспорт является вторым по значимости после энергетики источником загрязнения окружающей среды и одним из главных потребителей невозобновимых природных ресурсов;

решения в области развития транспорта порождают комплексный мультипликативный эффект;

ошибочные решения в области развития транспорта могут привести к необратимым негативным последствиям, нарушить устойчивость социально-экономического развития.

Делегирование федеральных полномочий региональным органам управления. В рамках разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами управления транспортом на федеральном уровне: принимаются уставы, кодексы и другие базовые законы, относящиеся к отдельным видам транспорта; устанавливаются единые требования по обеспечению безопасности и экологичности транспортного процесса; принимаются принципиальные решения по развитию опорной транспортной инфраструктуры; решаются вопросы, связанные с международной интеграцией в области транспорта и осуществляется регулирование международных перевозок; принимаются нормативные правовые акты, относящиеся к межрегиональным перевозкам, и осуществляется их регулирование. На уровне местных администраций делегируется решение следующих вопросов: распределение централизованных дотаций, материальных ресурсов, контроль за местными тарифами, выдача лицензий на виды транспортной деятельности, управление предприятиями, находящимися в федеральной собственности.

Реализация на практике этих принципов управления транспортом будет способствовать формированию единой транспортной системы страны, способной эффективно работать в условиях рынка.

4.2. Совершенствование системы государственного управления транспортом и регулирования транспортной деятельности

Переход к рыночным принципам в экономике потребовал уточнения роли и функций государства в транспортной сфере.

К числу важнейших направлений реформирования относятся пересмотр роли и функций государственных органов управления, сокращение размеров государственной собственности, исключения прямого участия государства в производственной деятельности, приватизация предприятий, не связанных с исполнением государством прямых функций по обеспечению обороноспособности и безопасности страны, повышение эффективности управления государственной собственностью.

Система государственного регулирования должна быть комплексной, тесно увязанной с национальной транспортной политикой и рационально структурированной в отношении распределении функций между различными органами. Регулирование состоит из разработки правил, контроля и надзора за их исполнением, и правоприменения (наказания за нарушения). Эти функции должны быть разделены между государственными ведомствами.

Государственное регулирование связано с обеспечением следующих групп интересов.

Первый уровень целей государственного регулирования транспортной отрасли связан с обеспечением общественных и государственных интересов, в первую очередь, макроэкономической эффективности, национальной безопасности и обороноспособности.

Второй уровень – обеспечение интересов потребителей услуг транспортной отрасли, заключающихся в возможности своевременно получать необходимые транспортные услуги, качество которых будет соответствовать их цене.

Третий уровень – учет интересов предприятий транспортной отрасли, заключающихся, как и у всех хозяйствующих субъектов, в достижении финансово-экономической эффективности и устойчивости своего бизнеса, а также в обеспечении его развития.

В настоящее время государство отказывается от «патернализма» в отношении транспорта, исходя из того, что экономической основой функционирования и развития транспортной системы должна стать конкуренция негосударственных операторов и привлечение частного капитала в транспортный сектор.

Государственная транспортная политика – система приоритетов, которыми руководствуются органы государственной власти, используя возможности транспорта для решения задач социально-экономического развития:

участие государства в транспортной деятельности сводится к минимуму при значительном повышении эффективности контроля, регулирования, поддержки;

государство несет полную ответственность за устойчивое развитие транспорта, за состояние и развитие стратегической транспортной инфраструктуры;

рынок транспортных услуг развивается на основе конкуренции независимых транспортных операторов;

налоговое регулирование используется как инструмент достижения заявленных приоритетов

развитие экспорта транспортных услуг рассматривается как важнейший фактор конкурентоспособности России;

транспорту должна быть доступна самая экономичная, безопасная и экологичная техника.

Государство отвечает перед обществом за безопасное, экономически эффективное и экологически устойчивое функционирование транспортной системы.

Основными сферами ответственности государства являются:

совершенствование правовых основ транспортной деятельности;

выработка и контроль соблюдения правил конкуренции и условий доступа к инфраструктуре;

выработка и контроль выполнения стандартов безопасности транспортных процессов и воздействия транспорта на окружающую среду;

обеспечение антитеррористической и антикриминальной безопасности на транспорте;

решение задач оборонного и мобилизационного характера;

обеспечение минимальных стандартов транспортного обслуживания для всех слоев населения и регионов страны;

поддержание в работоспособном состоянии существующей базовой инфраструктуры транспорта;

обеспечение соответствия развития транспортной инфраструктуры развитию производительных сил;

проведение структурных преобразований на транспорте.

При этом государство реализует принцип минимально необходимого вмешательства в транспортную деятельность. Сферами, в которых государство стимулирует и поддерживает соответствующие изменения, являются:

развитие конкуренции на рынке транспортных услуг;

создание условий для инноваций на транспорте;

реализация инвестиционных проектов, особо значимых для ликвидации «узких мест» в транспортной инфраструктуре;

развитие экспорта транспортных услуг и создание благоприятных условий для отечественных транспортных операторов на международных рынках транспортных услуг;

повышение доступности транспортных услуг для наименее обеспеченных слоев населения и для людей с физическими недостатками.

Вставка 4 . Минимальный транспортный стандарт (МТС) – совокупность показателей конечного потребления транспортных услуг, от которых существенно зависят условия жизнедеятельности и хозяйствования в регионе.

В отличие от промежуточных и чисто отраслевых показателей (таких как внутриотраслевая рентабельность, ввод дорог в эксплуатацию, коэффициент выпуска подвижного состава), характеризующих работу самого транспорта и обслуживающих его производств, в МТС используются показатели, характеризующие среду жизнедеятельности и зависящие от конечных результатов работы транспорта.

Для потребителя транспортных услуг (пассажиров, владельцев подвижного состава) не столь важно, сколько участков сети реконструировано или отремонтировано, какова рентабельность дорожных ремонтно-строительных организаций, коммерческая загрузка авиасалонов т.д., а какие преимущества это дает лично ему. То есть, ему важны потребительские свойства конкретных маршрутов: скорость движения (затраты времени), безопасность, комфортность, а также потребительские свойства Единой транспортной сети всех видов транспорта (такие качества как доступность, связность и пр).

Вопросы стратегии развития территории любого уровня включают в себя вопросы развития транспортной системы. Наряду с внешними задачами развития (такими как обеспечение внешнеэкономических связей, межгосударственный транзит, обороноспособность и др.) едва ли не более важной является внутренняя задача: как развивать сеть путей сообщения и подвижной состав, чтобы обеспечить нормальные условия жизнедеятельности и хозяйствования в пределах региона.

При этом условия характеризуются набором показателей, а их соответствие нормам – количественными параметрами. Круг самих показателей МТС и их значения определяются в зависимости от стратегических параметров развития региона.

Стратегические параметры развития региона.

ВВП на душу населения (долларов США);

продолжительность жизни в регионе (лет);

уровень расходов регионального бюджета на социальные нужды (%);

уровень экологической безопасности (удельная величина загрязнения, г/ткм);

горизонт планирования, учитывая, что МТС должен отражать ценностные ориентации общества в долгосрочной перспективе, а также существующий и потенциальный уровни социально-экономического развития территории..

Часть индикаторов, таких как уровень транспортной дискриминации населения, удельный потерянный фонд свободного времени, подвижность с социально-культурными целями, и есть показатели, непосредственно влияющие на среду жизнедеятельности региона, другая часть – грузоемкость ВВП (ВРП). Бюджетная рентабельность подотраслей транспорта, соотношение затрат на инфраструктуру и подвижной состав – определяют макроэкономическую ситуацию.

Ликвидация разницы между фактическим и проектным (принятым) значениями МТС является конечной целью развития транспортно-дорожного комплекса. То есть, оценивать результаты развития транспортной сети с позиции потребителей транспортных услуг следует именно по МТС. Ежегодно органы управления транспортным комплексом и его отдельными отраслями должны показывать, в какой мере объем затраченных средств на ремонт, содержание, реконструкцию и строительство участков транспортных сетей способствовал улучшению вышеуказанных показателей. МТС в таком качестве выступает как реальный механизм регламентирования использования различных ресурсов для достижения миссии Стратегии.

Очевидно, что нормативные значения показателей МТС будут различны для субъектов РФ, учитывая многообразие их существующего и потенциального уровней развития. Ниже приводятся Минимальные транспортные стандарты Архангельской и Оренбургской областей. (Материал подготовлен ООО «Геограком»)

4.3. Формы государственной поддержки отдельных видов транспортной деятельности и транспортных проектов

Государственная поддержка носит целевой характер и ограничивается, как правило, сегментами, где рыночные механизмы не обеспечивают необходимый уровень транспортного обслуживания. Речь идет, прежде всего, о предоставлении так называемых общественных услуг (отдельные виды транспортной деятельности, безопасность, обороноспособность и экология).

Государственная поддержка предоставляется на основе контрактов с операторами или целевых адресных дотаций, предоставляемых пользователям. В случае, когда государство оказывает поддержку операторам, оно имеет право на применение конкурсных принципов допуска операторов к выполнению данного вида деятельности.

Государство осуществляет поддержку:

при перевозках пассажиров в городском и пригородном сообщении с учетом необходимости сохранения в этом секторе тарифов, приемлемых для абсолютного большинства населения, а также необходимости повышения качества услуг городского пассажирского транспорта как альтернативы использованию личных автомобилей;

при транспортном обслуживании менее развитых (депрессивных) регионов, где спрос на транспортные услуги недостаточен для обеспечения рентабельной деятельности операторов, обеспечивающих связь этих регионов с базовой транспортной сетью (например, перевозки пассажиров воздушным и водным транспортом в регионах, где они являются безальтернативным средством сообщения).

При этом усилия государства все более концентрируются не на предоставлении общественных услуг, а на их финансировании. При этом государство осуществляет допуск частных компаний на рынок общественных услуг, вводя государственные заказы и конкурсные принципы их распределения.

4.4. Сфера ответственности и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, администраций субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за состояние и развитие транспортной системы

Свойства элементов транспортной системы имеют значительные территориальные различия. Эта неравномерность является продуктом эволюции транспорта под влиянием региональных политических, экономических и естественно-географических факторов. Структурная неоднородность пространства страны в природно-географическом, ресурсном, экономическом, социальном, этническом и политическом аспектах выступает объективной предпосылкой региональной политики. Подобная неоднородность вынуждает разрабатывать стратегию развития транспортной отрасли с учетом интересов и особенностей регионов.

Управление транспортной системой осуществляется на основе разграничения сферы ответственности и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, администраций субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, саморегулируемых организаций.

Федеральные органы исполнительной власти делегируют часть полномочий и ответственности по управлению транспортным комплексом подведомственным учреждениям и предприятиям, а также региональным органам исполнительной власти. То есть, государственное регулирование осуществляется на основе баланса частично автономного функционирования регионального уровня управления и вертикальной координации его деятельности федеральным уровнем исполнительной власти.

Существуют три канала территориального регулирования:

взаимодействие федеральных органов государственного регулирования с подведомственными системообразующими элементами транспортной системы, осуществляющими хозяйственную деятельность и исполняющими делегированные им отдельные функции государственного регулирования: Государственные бассейновые управления водных путей и судоходства, морские администрации портов и др.

взаимодействие федеральных органов государственного регулирования с надзорными органами – территориальные органы РТИ и отраслевые территориальные органы инспектирования – ГРСИ, а также с подведомственными государственными учреждениями, исполняющими делегированные им функции государственного управления – межрегиональные территориальные управления воздушного транспорта, центры сертификации гражданской авиации и др.;

взаимодействие федеральных органов государственного регулирования на транспорте с администрациями субъектов федерации и межрегиональными органами управления (полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах).

В современных условиях социально-экономического развития России необходимы нестандартные подходы к разработке и воплощению в жизнь обновленной региональной политики в транспортной отрасли. Все звенья управления должны быть нацелены на решение новых задач повышения эффективности системы регионального регулирования. При разработке и проведении региональной политики необходимо исходить из следующих базовых подходов:

Региональная власть призвана быть активным организатором и гарантом развития транспортной системы, устанавливать «правила игры» в рамках федерального законодательства.

Достижение общественного согласия является важнейшей предпосылкой развития регионов. Продуктивный диалог между властью, бизнесом и обществом в целом помогает формировать благоприятные условия для развития транспортной системы.

Государственная региональная политика и политика регионов – не разрозненные части, а единое целое, они дополняют друг друга.

Развитие единой транспортной системы Российской Федерации должно способствовать решению задач региональной экономической политики, главной из которых является формирование и укрепление экономической основы для самостоятельного социально-экономического развития регионов на основе четкого разграничения компетенции и ответственности между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

При разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами управления транспортным комплексом основным критерием должен являться характер основной деятельности объекта управления на транспорте.

На федеральном уровне:

принимаются решения по развитию транспортной инфраструктуры, имеющей общенациональное значение;

принимаются решения в области регулирования международных и межрегиональных перевозок;

устанавливаются требования по обеспечению безопасности транспортного процесса;

разрабатываются принципы и правовые основы для регулирования транспортной деятельности на региональном уровне.

Региональные органы власти должны взять на себя основную ответственность по созданию механизмов обеспечения внутрирегиональных, прежде всего, социально значимых грузовых и пассажирских перевозок. Перевозки пассажиров на внутригородских и пригородных линиях также должны регулироваться органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного управления.

Продолжится активное сотрудничество федеральных властей с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в вопросах совместного финансирования содержания внутренних водных путей, имеющих региональное значение. В дальнейшем внутренние водные пути, имеющие очевидное региональное значение могут быть переданы в ведение региональных органов власти. Работу по разделению внутренних водных путей на пути федерального и регионального значения планируется начать в ближайшие два-три года.

4.5. Федеральные округа, межрегиональные ассоциации и развитие транспортной системы

Учитывая сложность объекта управления, практическую невозможность выработки согласованной региональной транспортной стратегии в разрезе каждого из субъектов Российской Федерации, представляется целесообразным учет регионального аспекта развития транспортного комплекса в привязке к федеральному округу.

Согласно Положению о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденному Указом Президента РФ от 13.05.00 № 849, деятельность полномочного представителя, не подменяя функции федеральных и региональных органов государственной власти, концентрируется на вопросах проведения государственной политики, координации и мониторинга стратегически важных сфер, «теряющихся» на стыках регионального и федерального управления, а также имеющих межрегиональный характер.

Важнейшими областями координации деятельности и взаимодействия полпредов и органов государственного управления транспортом являются:

организация контроля исполнения федерального законодательства в регионах федерального округа (с федеральным транспортным надзором и его территориальными отделениями);

организация мероприятий в тех сферах жизнедеятельности, которые затрагивают совместные интересы федерального центра и регионов, к числу которых относятся: обеспечение безопасности (политической, экономической, экологической, энергетической, продовольственной и др.), координация функционирования и развития коммуникации, в том числе, транспорта (с подразделениями федерального Министерства транспорта и федеральным транспортным надзором и его территориальными отделениями);

организация совместных действий федеральных и региональных структур округа в условиях чрезвычайных ситуаций (с федеральными отраслевыми службами);

формирование комплексной системы мониторинга и прогнозирования политических и социально-экономических процессов в рамках федерального округа (с подразделениями федерального Министерства транспорта);

формирование основных направлений транспортной политики федерального округа с учетом геополитических, географических особенностей отдельных регионов, приоритетов регионального развития и обеспечение баланса федеральных и региональных интересов;

определение приоритетных направлений инвестирования объектов транспортной инфраструктуры на прогнозируемый период и определение рациональных масштабов и структуры инвестиционной деятельности по регионам федерального округа (с подразделениями федерального Министерства транспорта);

использование единых методологических подходов при разработке транспортных балансов к формированию информационной базы данных для целей стратегического планирования развития транспортной отрасли Российской Федерации и транспорта федеральных округов;

использование уникальных баз данных и сложного программного обеспечения, разработка и поддержание которых на современном уровне требует больших затрат;

создание единых «правил игры», стимулирующих инновационную и инвестиционную активность в транспортной отрасли;

Устойчивое и эффективное функционирование транспортной отрасли федерального округа является необходимым условием роста экономики, стабилизации и целостности системы хозяйствования в регионе, обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны, улучшения условий и уровня жизни населения.

Другим важным направлением сотрудничества органов государственного управления транспортной отраслью является сотрудничество с отраслевыми и межтранспортными ассоциациями, союзами, другими профессиональными объединениями, которое призвано повысить публичность деятельности в области государственного регулирования транспортного комплекса, обеспечить прозрачность принимаемых госорганами решений с учетом интересов предприятий транспортного комплекса и привлечь их представителей к процессу подготовки этих решений.

В процессе взаимодействия с органами государственной власти по вопросам государственного регулирования на транспорте ассоциации могут на постоянной основе:

принимать участие в разработке предложений в области стратегического планирования, функционирования и развития транспортной отрасли;

принимать участие в стандартизации услуг транспортной отрасли;

осуществлять техническое обеспечение лицензирования, сертификации и аттестации в подотраслях ;

участвовать на постоянной основе в разработке проектов общетранспортных и отраслевых законодательных и нормативных актов, отраслевых технических стандартов;

участвовать на постоянной основе в разработке и корректировке правил предоставления транспортных услуг;

осуществлять мониторинг и анализ мнения потребителей об уровне качества предоставляемых транспортных услуг.

Вставка 5. Кроме перечисленных, существует ряд других областей, где взаимодействие с «общественной ветвью» управления будет эффективным.

К примеру, регулирование рынка транспортных услуг должно основываться на системе оценки соотношения спроса и предложения в различных секторах рынка. В настоящее время одной из основных функций отделений РТИ является мониторинг и систематическая оценка эффективности регулирующих мероприятий и их влияние на развитие отдельных секторов рынка. Действенным инструментом для этого служит лицензирование транспортной деятельности и создаваемая при этом на основе мониторинга рынков транспортных услуг информационная база. В ходе переориентации деятельности РТИ на вопросы общетранспортного контроля и надзора данная функция может быть передана профессиональным ассоциациям и союзам.

Другим важным направлением может стать содействие федеральным отраслевым службам в организации системы поддержания профессионального уровня инспекторского состава, например, летной натренированности государственных инспекторов службы гражданской авиации. Это позволит в условиях отсутствия у федеральных органов государственного регулирования собственной

тренажерной базы поддерживать профессиональное мастерство государственных инспекторов на уровне, по крайней мере, соответствующем навыкам тех, кого они инспектируют, что крайне важно для обеспечения необходимого качества контроля системы безопасности. В настоящее время представители государственных органов вынуждены решать данную проблему, обращаясь в индивидуальном порядке к хозяйствующим субъектам.

4.6. ФЦП «Модернизация транспортной системы России». Координация с другими федеральными и региональными программами, предпосылки корректировки

В настоящее время основным программным документом, на основе которого решаются проблемы отдельных видов транспорта, и ведется развитие транспортной системы Российской Федерации, является Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 годы)».

Программа включает одиннадцать подпрограмм. Девять из них относятся к отдельным видам транспорта: «Железнодорожный транспорт», «Морской транспорт», «Гражданская авиация», «Единая система организации воздушного движения», «Внутренний водный транспорт», «Внутренние водные пути», «Автомобильные дороги», «Безопасность дорожного движения», «Реформирование общественного пассажирского транспорта». Подпрограммы – «Международные транспортные коридоры» и «Информатизация» – выполняют объединяющие и системообразующие функции по отношению к остальным подпрограммам.

Системное решение всего комплекса проблем развития транспортной инфраструктуры является основной задачей Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», которая была принята Правительством Российской Федерации в декабре 2001 года. Впервые за много лет была предпринята попытка создать долгосрочный комплексный план развития транспортной системы страны с учетом оптимальных межвидовых пропорций в национальном транспортном бизнесе.

Развитие всех видов транспорта подчинено в Программе общей системе целей и задач. Программные мероприятия выбраны на основе единых методических подходов, синхронизированы по срокам реализации и сбалансированы по ресурсам. Впервые целевая программа в области транспорта разработана совместно Минтрансом России и МПС России и реализуется при совместном управлении двух министерств, что значительно повышает его эффективность.

Программа не является жестким директивным планом. Она носит индикативный характер и ориентирует транспортный бизнес, грузовладельцев, отечественных и зарубежных инвесторов на приоритеты транспортной стратегии государства.

Документ увязан с другими федеральными программами, в частности с программами структурной реформы железнодорожного транспорта, развития авиационной промышленности, реформирования ВПК, развития Юга России, Дальнего Востока и Забайкалья, Калининградской области, программой развития системы глобальной навигации и другими. Мероприятия Программы спланированы с учетом особенностей социально-экономического развития российских регионов и имеют «территориальный» срез, привязанный к системе федеральных округов Российской Федерации.

Реализация Программы предусматривает два этапа. На первом – с 2002 по 2005 год – развитие транспортной системы ориентировано, в основном, на лучшее использование имеющихся мощностей и устранение «узких мест». На втором этапе – с 2006 по 2010 г. – будет обеспечено ускоренное развитие транспортной системы, направленное на значительное повышение уровня эффективности и качества транспортного обслуживания. Общий объем затрат на реализацию программных мероприятий в период с 2002 по 2010 годы составит 4,6 триллиона рублей в ценах 2001 года, при этом более половины составят внебюджетные источники.

Развитие транспортных коммуникаций и транспортных узлов на основе системы транспортных коридоров позволяет сконцентрировать ресурсы на освоении важнейших грузо- и пассажиропотоков, использовать транзитный потенциал российской транспортной системы, прежде всего – в евроазиатском сообщении, обеспечить стыковку российских коммуникаций с системой Панъевропейских транспортных коридоров, оптимизировать взаимодействие различных видов транспорта, снизить экологическую нагрузку, создаваемую транспортными системами. Основными российскими международными коридорами являются евроазиатские коридоры "Транссиб" и "Север-Юг", коридор "Северный морской путь", а также коридоры, связывающие северо-восточные провинции Китая через российские дальневосточные порты со странами азиатско-тихоокеанского региона. Развиваются также транзитные полеты в воздушном пространстве Российской Федерации. В период 1999-2002 объемы транзитных перевозок через территорию России возрастали в среднем на 7% в год.

Программа модернизации транспортной системы России может стать основным инструментом реализации национальной транспортной политики и координации стратегического развития транспортной системы. С этой целью необходимо предусмотреть необходимость осуществления актуализации Программы как регулярного процесса. Предпосылкой актуализации является также необходимость более углубленной проработки регионального аспекта, повышение обоснованности оценок социально-экономической эффективности, уточнение решений по созданию и сохранению рабочих мест (обеспечению занятости и переподготовке персонала), нормативному обеспечению качества транспортной продукции, учету новых договоренностей с Украиной и Белоруссией по совместным программам развития транспорта и решению по созданию единого экономического пространства четырех государств.

4.7. Совершенствование налоговой системы и бюджетного процесса во взаимосвязи с проблемами развития транспорта

Система налогообложения является одним из наиболее действенных и мощных инструментов государственного регулирования транспортной деятельности. При этом общие принципы налогообложения должны применяться на транспорте с учетом ряда его особенностей как инфраструктурной системы.

Сложившаяся налоговая система в целом выполняет свою функцию – пополнение бюджета финансовыми ресурсами. Транспорт является одним из важнейших источников пополнения бюджетов всех уровней. Анализ показывает, что налоговые поступления в бюджеты всех уровней от предприятий транспортного комплекса в целом возрастают, а их размеры сопоставимы с налоговыми поступлениями ведущих промышленных отраслей. Такое положение имеет ряд принципиальных отрицательных аспектов с учетом особенностей транспорта как инфраструктурной отрасли.

В то же время существующая налоговая система препятствует реализации сценария ускоренной диверсификации экономики – в ней не предусмотрено достаточных мер по стимулированию инвестиционной активности, научных исследований и разработок.

Совершенствование налоговой системы должно включать следующие направления:

оптимизация налоговой нагрузки на транспортные организации. Высокая налоговая нагрузка на транспортные организации влечет за собой вынужденный рост транспортных тарифов, ограничивает инвестиционные возможности транспорта, сдерживает развитие отраслей транспортного машиностроения, снижает конкурентоспособность российских товаров и перевозчиков на внутреннем и мировом рынках транспортных услуг. В конечном итоге, все дополнительные издержки транспорта перекладываются на граждан России и товаропроизводителей, сдерживая экономическое развитие и способствуя инфляционным процессам.

учет специфики налогообложения в отдельных секторах транспортной отрасли. Структуру и практику налогообложения транспортных организаций в России нельзя признать полностью отвечающей специфике транспорта. В частности, налогообложение должно учитывать экономические особенности отдельных видов транспорта, учитывать их тесную взаимосвязь с международными рынками транспортных услуг и зависимость от налоговых и правовых режимов, применяемых на этих рынках.

переход к дифференцированной системе налогообложения. Необходимо осуществить переход от фискально-ориентированной системы к налогообложению, отражающему баланс интересов государства, пользователей транспорта и транспортных организаций.

Важнейшим условием эффективности системы налогового регулирования следует считать ее дифференцированный и целевой характер, а именно:

учёт особенностей международного рынка транспортных услуг и обеспечение для российских транспортных организаций, как минимум, равных конкурентных условий при работе на этом рынке;

учёт существенных различий в рентабельности различных видов транспортной деятельности и исключение создания одним операторам неоправданных конкурентных преимуществ перед другими;

обеспечение условий для нормального воспроизводства объектов транспортной инфраструктуры, многие объекты которой носят «вековой» характер, с учетом их высокой фондоемкости и длительных периодов амортизации;

стимулирование применения наиболее экономически эффективных, безопасных и экологически ориентированных транспортной техники и технологий.

В перспективе в системе налогообложения транспортной деятельности должен быть осуществлен переход к принципу "пользователь платит", в соответствии с которым стоимость транспортных услуг, включая налоговые платежи, приближается к полным экономическим издержкам, в том числе – связанным с ущербом, наносимым транспортной деятельностью.

Вставка 6. Одним из фундаментальных вопросов совершенствования ценообразования в транспортном комплексе является включение во внутреннюю стоимость транспортировки для всех видов транспорта **внешних расходов** с целью гарантирования нормального развития надежной транспортной системы. Такая политика будет влиять на спрос на услуги всех видов транспорта, увеличивая цены на отдельных видах транспорта в той степени, в какой они возлагают затраты на общество, не компенсируемые в настоящее время теми, кто пользуется этими средствами транспорта. Поскольку внешние расходы, связанные с различными видами транспорта, значительно отличаются друг от друга, увеличение цен также будет разным для разных видов транспорта, что приведет к изменению спроса потребителей в пользу тех видов транспорта, которые требуют меньших внешних расходов, а в некоторых случаях к отказу от ненужных передвижений. То есть, реализация принципа «пользователь платит» автоматически сдвигает ситуацию в сторону экономически оптимального распределения пассажиро- и грузопотоков. Например, рост доли автомобильного транспорта во многих странах многим обязан именно постоянному снижению уровня стоимости перевозок по отношению к другим видам транспорта. При этом очевидно, что речь идет не столько о государственном регулировании тарифов, сколько о системе налогообложения, а также о формировании и распределении бюджетных средств.

Совершенствование бюджетного процесса во взаимосвязи с проблемами развития транспорта.

Совершенствование бюджетного процесса должно быть направлено на развитие рыночных отношений в сфере транспорта, поддержание инфраструктуры в необходимом состоянии для эффективного осуществления государственных функций, обеспечения эффективного функционирования налоговой системы.

Бюджетное финансирование транспортного сектора должно носить минимально необходимый характер и направляться на:

обеспечение выполнения в транспортной сфере государственных функций;

гарантированное поддержание в работоспособном состоянии и простое воспроизводство объектов транспортной системы, находящихся в государственной собственности;

гарантированное финансирование закрепленных в нормативных актах государственных обязательств, в том числе – по финансированию выданных федеральными и региональными властями "социальных мандатов";

стимулирующее или долевое финансирование важнейших проектов, связанных с ликвидацией "узких мест" в транспортной инфраструктуре, в том числе – в форме бюджетного обеспечения иностранных или коммерческих заимствований;

целевое субсидирование отдельных видов транспортной деятельности.

компенсацию потерь доходов владельцев инфраструктуры, перевозчиков, возникших в результате государственного регулирования тарифов;

выполнение мероприятий по поддержке мобилизационной готовности транспортных формирований.

Совершенствование бюджетной политики в отношении транспорта осуществляется в следующих направлениях:

сокращение объема бюджетных средств, направляемых на прямое субсидирование – по мере структурного реформирования и повышения экономической эффективности субсидируемых видов деятельности;

при субсидировании отдельных видов деятельности – переход от покрытия издержек транспортных операторов к закупке транспортных услуг или к адресной компенсации расходов потребителей транспортных услуг;

увеличение доли иницирующего или частичного бюджетного финансирования инвестиционных проектов с участием частного капитала (или бюджетов субъектов Российской Федерации) в случае финансирования из федерального бюджета;

реализация программно-целевого принципа при планировании и исполнении бюджета по статьям расходов, усиление целевого характера финансирования транспортных проектов;

отказ от поддержки коммерчески окупаемых проектов;

исключение бюджетного финансирования потенциально конкурентных между собой инвестиционных проектов;

расширение среднесрочного бюджетного планирования, отражающего стратегические направления развития транспортного комплекса;

совершенствование межбюджетных отношений в соответствии с уточнением ответственности и полномочий органов государственного управления различных уровней.

4.8. Развитие структурных реформ на транспорте

В последние пять-шесть лет транспортная политика РФ проводится в русле экономических реформ, стремительно идут структурные преобразования, радикально изменяется состояние отрасли. Ведущую роль на современном этапе преобразования транспортной системы России играет государство: ему принадлежат основные законодательные инициативы, административные и экономические рычаги управления транспортом.

За годы реформ немало сделано в сфере демонополизации транспорта. Путем разукрупнения и создания новых предприятий на автомобильном, воздушном, речном и морском транспорте образовалось большое число самостоятельных хозяйств различного рода деятельности.

Проведенная либерализация условий функционирования, частичная приватизация в период экономических реформ не сопровождались системными мерами по демонополизации и формированию эффективной структуры внутреннего транспортного рынка.

Целью политики в данной сфере является устойчивое удовлетворение внутреннего спроса на транспортные услуги высокого качества на основе создания и развития прозрачных транспортных рынков с высоким уровнем конкуренции и справедливыми принципами организации торговли. Основными составляющими политики развития внутреннего транспортного рынка являются:

меры структурной политики, направленные на построение конкурентных транспортных рынков;

взаимосвязанные меры тарифного, налогового и таможенного регулирования.

Структурная реформа на транспорте направлена на развитие рыночных отношений, сокращение государственного участия в транспортной деятельности, разделение потенциально-конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности, сокращение монопольного сектора. При этом государственное регулирование естественных монополий должно обеспечить открытый, недискриминационный, упрощенный доступ независимых потребителей к транспортной инфраструктуре, а

выделение потенциально конкурентных видов деятельности должно быть ориентировано на дерегулирование этих сфер деятельности.

Реформы направлены на разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности, повышение качества выполнения государственных функций, эффективности использования и гарантированное воспроизводство государственной собственности в транспортной инфраструктуре.

Реформа осуществляется, в частности, путем создания ограниченного числа специализированных государственных структур (государственных унитарных предприятий или учреждений), обеспечивающих эксплуатацию государственной собственности. Функции коммерческой эксплуатации инфраструктуры передаются государственно-частным структурам или частным компаниям, действующим под контролем государства или (и) пользователей инфраструктуры. Важным направлением реформы является пересмотр существующих ограничений по закреплению ряда объектов транспортной инфраструктуры в федеральной собственности.

4.8.1. Развитие железнодорожного транспорта и продолжение реформирования отрасли

Железнодорожный транспорт общего пользования является ведущим звеном транспортной системы России. Он не имеет экономической альтернативы при освоении значительных по объему стабильных потоков массовых грузов, доставляемых на средние и дальние расстояния. Железнодорожные перевозки призваны обеспечить основные грузопотоки экспорта сырья и продуктов его первичной переработки.

При выполнении экспортных перевозок массовых грузов на иностранные порты железнодорожный транспорт конкурирует с отечественной портовой индустрией, и этот сегмент рынка требует государственного регулирования. При выполнении грузовых перевозок на средние расстояния он конкурирует с автомобильным и внутренним водным транспортом.

При выполнении пассажирских перевозок на дальние расстояния железнодорожный транспорт конкурирует с авиационным транспортом, на короткие и средние – с автомобильным.

Эффективность железнодорожного транспорта будет определяться темпами реализации реформы отрасли, ее коммерциализации и приспособления к рыночным условиям.

Основной хозяйствующей структурой железнодорожного транспорта общего пользования будет являться РАО РЖД. Эффективность отрасли будет повышаться по мере экономического и финансового обособления грузовых и пассажирских перевозок, выделения пригородных пассажирских перевозок в самостоятельные компании, а также вывода из состава хозяйствующей структуры объектов и видов деятельности, несвойственных транспортной отрасли.

Главным условием создания конкурентной среды на железнодорожном транспорте будет развитие института вагонных операторов и создание компаний-перевозчиков, не связанных с РАО РЖД.

Стабильность взаимодействия железнодорожного транспорта общего пользования с грузовладельцами, ускорение грузодвижения и снижение транспортных издержек во многом будут зависеть от эффективности организаций железнодорожного транспорта необщего пользования.

Развитие реформы отрасли. В целях комплексного решения проблем развития железнодорожного транспорта Правительством Российской Федерации в 2001 году была принята и начала осуществляться «Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте». Реформирование федерального железнодорожного транспорта предусматривает поэтапное вхождение железнодорожного транспорта в рынок транспортных услуг, коммерциализацию отрасли, сокращение монопольного сектора на железнодорожном транспорте.

Целями структурной реформы на железнодорожном транспорте являются: повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого экономического пространства страны и общенационального экономического развития; формирование единой гармоничной транспортной системы страны; снижение совокупных затрат на перевозки грузов; удовлетворение растущего спроса на услуги, предоставляемые железнодорожным транспортом.

Реформа осуществляется на принципах сохранения единой государственной инфраструктуры железных дорог и централизованного диспетчерского управления, государственного контроля за деятельностью железнодорожного транспорта; обеспечения управляемости, бесперебойности, устойчивости функционирования железнодорожного транспорта, безопасности движения поездов и экологической безопасности.

Для достижения поставленных целей на первом этапе структурной реформы необходимо обеспечить реализацию следующих задач:

разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности;

сохранение единой государственной сетевой производственной инфраструктуры железных дорог и централизованного диспетчерского управления;

поэтапное прекращение перекрестного субсидирования пассажирских за счет грузовых, внутрироссийских за счет экспортно-импортных перевозок;

совершенствование тарифной политики;

дальнейшее развитие конкуренции в сфере перевозок грузов, ремонта подвижного состава, перевозок и обслуживания пассажиров;

недопустимость слияния предприятий, действующих в потенциально конкурентной среде, с предприятиями естественно-монопольного сектора;

обеспечение гарантированного недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта независимых грузовых и пассажирских компаний-операторов и пользователей подвижного состава;

выделение из сферы деятельности федеральных железных дорог объектов социально-бытового и другого назначения (кроме специализированных) для снижения непроизводственных издержек;

обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли, в том числе на основе введения раздельного финансового учета;

осуществление мер, обеспечивающих повышение инвестиционной привлекательности системы железнодорожного транспорта;

повышение материальной заинтересованности работников железнодорожного транспорта и обеспечение им социальной гарантий.

На первом этапе реформы необходимо осуществить разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности.

На втором этапе предполагается сформулировать и отработать все управленческие аспекты деятельности и взаимоотношений вновь образованных компаний с железными дорогами и пользователями услуг.

На третьем этапе, в зависимости от результатов реформирования на предшествующих этапах и степени развития конкуренции, могут быть поставлены вопросы о разделении инфраструктуры железных дорог на ремонтный и эксплуатационный комплексы, о целесообразности преобразований компаний дальних пассажирских перевозок в открытые акционерные общества, 100% – ый пакет акций которых будет находиться в государственной собственности.

4.8.2. Развитие и реформирование городского пассажирского транспорта

Городской пассажирский транспорт общего пользования (ГПТ) является важнейшим элементом транспортной системы, который обеспечивает ежедневную транспортную подвижность двух третей населения России.

Несмотря на то, что организация транспортного обслуживания в городах и пригородной зоне не является прерогативой федеральных органов исполнительной власти, создание благоприятных условий для экономического реформирования ГПТ требуют ряда решений на федеральном уровне.

Муниципальные предприятия ГПТ находятся под влиянием нарастающей конкуренции со стороны стихийно действующих на маршрутах частных предприятий и индивидуальных предпринимателей. Кроме того, сектор в целом испытывает растущую функциональную конкуренцию в силу роста числа легковых автомобилей в личном пользовании, которое, помимо влияния на платежеспособный спрос на услуги ГПТ, существенно осложняет условия работы подвижного состава ГПТ на городских улицах.

В последние годы на городском пассажирском транспорте (ГПТ) сформировались негативные устойчивые тенденции, которые привели к ограничению доступности населения к транспортным услугам и снижению качества транспортного обслуживания.

В результате ГПТ становится все более дорогим для консолидированного бюджета и все более опасным для здоровья и жизни граждан.

Продолжение этих негативных тенденций в течение ближайших 3-5 лет сделает реальностью следующие стратегические угрозы:

общество столкнется с потерей устойчивости и резким снижением безопасности функционирования ГПТ;

экономический рост в стране будет сдерживаться отсутствием потенциальных возможностей ГПТ по обеспечению требуемой подвижности населения, мобильности трудовых ресурсов как фактора развития производства и услуг;

государство будет вынуждено осуществить значительные единовременные вложения для вывода ГПТ из кризиса;

будет стимулироваться процесс замены услуг общественного транспорта использованием личных автомобилей, что приведет к резкому обострению в крупных и средних городах экологических проблем, росту потерь от дорожно-транспортных происшествий, возникновению проблем с организацией дорожного движения и другими известными из мировой практики последствиями неконтролируемой автомобилизации;

резко ухудшится транспортное обслуживание льготных категорий пассажиров.

Масштаб социально-экономических последствий продолжения сложившихся тенденций выводит проблему устойчивого функционирования и развития ГПТ за рамки проблем регионов.

Сегодня на ГПТ назрела необходимость реализации комплексной реформы, охватывающей все уровни управления от федерального до муниципального, и все аспекты функционирования – от правового до технологического.

Целью реформирования является создание устойчиво развивающейся, эффективно и надежно функционирующей, экологически ориентированной системы ГПТ, отвечающей потребностям населения и доступной всем его слоям, включая малообеспеченные. Конкурентоспособность ГПТ будет определяться прежде всего уровнем качества услуг ГПТ и их ценовой доступностью для основной массы населения.

Экономическим содержанием реформы ГПТ является повышение экономической эффективности операторов, создание равных условий для операторов различных форм собственности и развитие конкуренции, переход от покрытия убытков операторов к рыночным отношениям между заказчиком перевозок и оператором.

Реформа осуществляется на основе следующих принципов:

муниципальная ответственность и полномочия (орган местного самоуправления несет полную ответственность за организацию транспортного обслуживания, но при этом является собственником соответствующей инфраструктуры и маршрутной сети, а также имеет все необходимые закрепленные федеральным законодательством полномочия);

свобода выбора региональным или местным органом управления модели реформирования;

постепенное выравнивание уровней транспортной обеспеченности городов на основе единых социальных стандартов;

федеральная поддержка реформ (принцип «субсидии и гранты – в обмен на реформы»);

развитие конкурентности при свободе выбора конкурентной модели;

применение финансовых механизмов, ограничивающих использование личных автомобилей и поддержку общественного транспорта;

разделение управления системой ГПТ и непосредственное выполнение перевозок.

Реформа ГПТ подкрепляется совершенствованием системы социальных мандатов, отказом от льгот, не подкрепленных финансированием, реализацией механизмов гарантированного финансирования сохраняемых льгот.

В крупнейших городах, где перегрузка уличной сети личными автомобилями создает серьезные препятствия для работы общественного транспорта, реформа ГПТ может сопровождаться применением административно-правовых и экономических механизмов, разумно ограничивающих использование личных автомобилей при наличии альтернативных качественных услуг общественного транспорта.

По мере роста жизненного уровня населения меры по реформированию ГПТ должны сопровождаться развитием услуг такси и других услуг повышенной комфортности.

4.8.3. Развитие и реформирование морского транспорта.

Морской транспорт практически безальтернативно развивается в сегменте межконтинентальных перевозок грузов, конкурируя на международном рынке морских перевозок. Он также конкурирует с внутренним водным транспортом в ближне – и дальнекаботажных экспортно-импортных перевозках.

Увеличение численности и тоннажа флота в российской регистрации зависит от создания в Российской Федерации международного морского реестра с налоговыми условиями, обеспечивающими конкурентоспособность судовладельцев на мировом фрахтовом рынке.

Конкурентоспособность отечественной портовой индустрии зависит как от государственного регулирования экспортных перевозок, так и от рационального экономического поведения субъектов портовой деятельности

Реформирование имущественных отношений в морских портах направлено на разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности, повышение качества выполнения государственных функций, эффективности использования и гарантированное воспроизводство государственной собственности в инфраструктуре транспорта.

Основным направлением структурных преобразований является создание Администраций морских портов России с административно-властными полномочиями и контрольными функциями по обеспечению безопасности мореплавания, судоходства в стесненных условиях и порядка в морском порту, а также в зоне ответственности Российской Федерации.

Вставка 7. *Во исполнение постановления Правительства РФ от 25.09.2002 г. №705 в морских портах России совершенствуется система государственного контроля и управления безопасностью мореплавания и обеспечением государственного надзора за соблюдением международных договоров российской Федерации, относящихся к торговому мореплаванию, и законодательства Российской Федерации о торговом мореплавании.*

Реорганизацией предусматривается создание Администраций морских портов России с административно-властными полномочиями и контрольными функциями по обеспечению безопасности мореплавания, судоходства в стесненных условиях и порядка в морском порту, а также в зоне ответственности Российской Федерации.

Вновь созданные Администрации морских портов России также будут обеспечивать надлежащее техническое состояние и деятельность по управлению персоналом, обслуживающих системы мониторинга и управления движением судов, средства навигационного обеспечения, спасательные координационные подразделения Росморфлота.

Реформа системы управления в арктической транспортной системе. Российская Арктика в долгосрочной перспективе является мощной минерально-сырьевой базой не только для России, но и для планеты в целом. Основой развития арктической транспортной системы является Северный морской путь (СМП).

Роль государства в формировании арктической транспортной системы заключается в создании благоприятных условий для надежного функционирования национальной трассы Северного морского пути и в формировании транспортной инфраструктуры, обеспечивающей этот процесс.

Необходимость этого диктуется перспективными прогнозами развития крупномасштабных проектов в Арктике по освоению месторождений углеводородного сырья и их транспортному обеспечению.

Целями развития Северного морского пути являются:

сохранение СМП как национальной единой магистрали России в Арктике;

укрепление национальной безопасности в Арктике;

транспортное обеспечение освоения арктических месторождений углеводородного сырья и морского экспорта нефти и газа;

развитие потенциальных крупномасштабных экспортных, транзитных и каботажных перевозок и северного завоза социально значимых грузов;

формирование самокупаемой, приносящей доходы арктической морской транспортной системы;

усиление позитивного влияния СМП на социальные условия жизни народов Севера.

реформирование системы управления в арктической транспортной системе основывается на принципе сохранения инфраструктуры Северного морского пути, как основы национальных транспортных коммуникаций России в Арктике, в государственной собственности.

Основными направлениями реформирования являются:

разделение функций государственного регулирования и хозяйственной деятельности в системе управления СМП;

создание механизмов долевого участия субъектов Российской Федерации, коммерческих организаций, заинтересованных в развитии арктической транспортной системы, в финансировании СМП;

создание условий для финансового участия нетранспортных пользователей СМП в его восстановлении и реконструкции;

привлечение для финансирования проектов развития и модернизации инфраструктуры арктической транспортной системы коммерческих кредитов и кредитов международных финансовых институтов;

поэтапное открытие СМП для иностранных операторов.

Способы решения поставленных задач в условиях рыночной экономики выражаются в государственной поддержке и рациональном использовании научно-технического потенциала для развития федеральной инфраструктуры Северного морского пути, а также в стимулировании деятельности субъектов Российской Федерации и коммерческих структур в развитии Северного морского пути.

Этапы развития Северного морского пути:

2003-2007 годы – достижение устойчивого развития и создание экономических условий для использования Северного морского пути на коммерческой основе.

2008-2015 годы реализация самокупаемой арктической транспортной системы.

Социально-экономическая значимость комплексного развития СМП определяется:

повышением интегрирующей роли СМП в транспортной системе Севера;

упрочением единого экономического пространства в Арктической зоне;

максимальным удовлетворением потребностей северных территорий в транспортном обеспечении;

усилением позитивного влияния СМП на социальные и культурные условия жизни народов Севера.

Вставка 8. Комплексное развитие Северного морского пути позволит решить следующие задачи:

Во-первых, это транспортировка внутрироссийских грузов. Северный морской путь может стать важнейшим средством упрочения единого экономического пространства в Арктической зоне, оживления экономики и жизнеобеспечения для большинства северных территорий Российской Федерации. Комплексное развитие Северного морского пути, объединяющего в единую транспортную сеть северные моря и крупнейшие реки Сибири: Иртыш, Обь, Енисей, Лену, Индигирку, Колыму, железнодорожный, автомобильный, воздушный и трубопроводный виды транспорта, обеспечит снижение транспортной

составляющей в стоимости производимой в Арктической зоне продукции и, как следствие, повышение ее конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках.

Во-вторых, это реализация транзитного потенциала. СМП может стать самостоятельным евроазиатским коридором, связывающим страны ЕС и АТР. Вполне реально уже в ближайшее время перевезти по Северному морскому пути 450 – 500 млн. тонн транзитных международных грузов. К 2015 – 2017 годам транзитные потоки по данному пути могут составить 5,5 – 7 млн. тонн. Для его эффективного функционирования требуется восстановить существовавшую инфраструктуру пути и осуществить развитие береговой инфраструктуры занимающейся нефтедобычей, газодобычей, лесоразработками: модернизация существующих и строительство новых портов, складов, терминалов, системы гидрографической безопасности, метеорологии, связи.

В-третьих, Северный морской путь является важнейшим фактором обеспечения обороноспособности России на наиболее труднодоступном и слабо защищенном участке границы.

Реформирование системы управления в арктической транспортной системе основывается на принципе сохранения инфраструктуры Северного морского пути, как основы национальной транспортных коммуникаций России в Арктике, в государственной собственности.

Целями развития Северного морского пути являются:

сохранение СМП как национальной единой магистрали России в Арктике; укрепление национальной безопасности в Арктике;

транспортное обеспечение освоения арктических месторождений углеводородного сырья и морского экспорта нефти и газа;

развитие потенциальных крупномасштабных экспортных, транзитных и каботажных перевозок и северного завоза социально значимых грузов;

формирование самокупаемой, приносящей доходы арктической морской транспортной системы;

усиление позитивного влияния СМП на социальные условия жизни народов Севера.

Для достижения заданных целей необходимо решить следующие задачи: 1) комплексное развитие СМП на федеральном уровне при сохранении в собственности государства атомных ледоколов, средств навигации, гидрографии, гидрометеорологии, связи и спасения, а именно:

усиления государственного управления СМП, развития интегрирующей роли СМП в транспортном комплексе Севера;

совершенствование навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, радиосвязи, службы спасения;

развития инфраструктуры СМП с учетом того, что он является важнейшим фактором обеспечения обороноспособности России на наиболее труднодоступном и слабозащищенном участке границы;

совершенствование системы контроля и управления судоходством на СМП.

2) комплексное развитие СМП на уровне арктических субъектов Российской Федерации:

взаимодействие портов, портопунктов и рейдовых пунктов перевозки грузов.

3) комплексное развития СМП на уровне хозяйствующих субъектов в арктической зоне:

строительство дизельных ледоколов-снабженцев и транспортных судов ледовой категории, создание портовых транспортно-технологических комплексов и рейдовых отгруженных нефтяных терминалов.

Обязательным условием решения поставленной задачи является обеспечение достаточной нагрузки для эффективной работы всех звеньев транспортного процесса, создания соответствующего флота, и прежде всего ледоколов, всех элементов инфраструктуры и сервиса, которые за годы реформ пришли в упадок (особенно порты Сибири и Арктического побережья Дальнего Востока), с практической потерей портов Тикси и Певек. Более очевидны предпосылки и более благоприятны условия первоочередного возрождения Западного сектора СМП, работающего в режиме продленной навигации. Формирование грузов для Западного сектора СМП непосредственно связано с освоением нефтегазовых ресурсов материковой части Тимано-Печорской провинции, п-ва Ямал, Туруханского района Красноярского края, также шельфа Баренцева и Карского морей, обслуживания транспортных связей Норильского горно-металлургического комплекса и северного морского направления внешней торговли России, особенно Европейского Севера, Урала и Сибири.

В настоящее время первоочередной задачей является создание управленческих и других организационных и производственно-транспортных структур, принятие нормативных документов, необходимых для обеспечения эффективной хозяйственной и транспортной деятельности всех участников процесса возрождения СМП.

4.8.4. Развитие гражданской авиации. Реформирование системы управления воздушным движением.

Воздушный транспорт имеет особое значение для Российской Федерации как средство обеспечения дальних магистральных пассажирских сообщений. Воздушный транспорт безальтернативно развивается как средство сообщения в регионах, лишенных средств наземного транспорта, и конкурирует с железнодорожным транспортом на дальних и средних пассажирских перевозках.

Конкуренция авиационного транспорта на внутреннем рынке будет определяться, прежде всего, соотношением экономически оправданного среднего авиатарифа и платежеспособности целевых пассажиров, на международных перевозках – соответствием применяемой авиатехники международным экологическим и экономическим рыночным стандартам, качеством предоставляемых услуг.

Авиакомпании должны работать более эффективно. Перспективы развития рынка авиаперевозок связаны с консолидацией бизнеса. Количество авиакомпаний сократится в соответствии с потенциальным объемом рынка, способного обеспечить эффективность работы, с возможностями авиакомпаний и готовностью их обеспечить требуемое качество продукта. В зависимости от рыночной ниши и вида бизнеса на рынке авиаперевозок, является предпочтительным:

одна крупная магистральная авиакомпания со своим аэропортом базирования (ХАБом), способная достойно представлять флаг России на международном рынке и имеющая широкую сеть маршрутов,

3-5 средних магистральных авиакомпаний,

3-7 – чартерных авиакомпаний,

12-15 региональных компаний, имеющих ограниченную внутри региона сеть маршрутов, базирующихся в аэропорту – региональном хабе, взаимодействующих с магистральными авиакомпаниями, обеспечивая широкое предложение по сети маршрутов,

1-2 низкочастотные компании, обеспечивающие перевозки из пункта в пункт по минимальным тарифам,

2-3 грузовые авиакомпании.

Сокращение количества авиакомпаний, консолидация бизнеса позволит повысить эффективность до уровня, обеспечивающего воспроизводство основных фондов, и качество работы авиаперевозчиков, создаст экономические условия развития как магистральным и региональным компаниям, так и другим работающим в своих рыночных нишах, и отрасли в целом.

Пересмотр нормативной базы должен обеспечить интересы российских перевозчиков. В соответствии с международной практикой и национальными особенностями развития отрасли будет пересмотрена нормативная база воздушных перевозок. Основным принципом работы внутри страны должен стать «открытое небо», отмена квотирования авиалиний. В международных перевозках предполагается сохранить принцип двусторонних межгосударственных соглашений. При предоставлении иностранным авиакомпаниям прав полетов в Россию необходимо обеспечивать соблюдение интересов российских перевозчиков. По мере обеспечения успешной интеграции России в ВТО предусматривается дальнейшая либерализация в этой области.

Залог успеха работы в аэропортовом бизнесе – создание оптимальной сети и разделение собственности. В аэропортовом бизнесе необходимы четкое обособление использования неприватизированной государственной собственности и завершение разделения авиаперевозчиков и операторов – аэропортов. Сеть аэропортов России должна быть в перспективе перестроена на основе создания базовых аэропортов: крупных пересадочных узлов (хабов), из которых – 1-2 (при увеличении пассажиропотоков – до 3-х) магистральных международных; 12-15 региональных аэропортов, способных обеспечить международные перевозки.

Для достижения этих целей предусматривается:

- обновление основных фондов аэропортов и внедрение современных технологий для обеспечения требуемого международного уровня работы пересадочного узла (пропускная способность, высокая технологичность и качество сервиса на всех этапах перевозки пассажиров и грузов);

- оптимизация сети аэропортов в России с учетом геополитических интересов государства и экономической целесообразности;

- повышение эффективности работы аэропортов за счет расширения спектра предоставляемых услуг, в том числе внеавиационной деятельности;

- регулирование и ограничение конкуренции аэропортов как субъектов естественной монополии в рамках одного аэроузла (они должны быть разделены по видам бизнеса);

- завершение приватизации и акционирования объединенных авиационных предприятий с одновременным разделением их на независимые хозяйствующие субъекты – авиационные компании и аэропорты.

Новый подход к удовлетворению спроса на перевозки – создание альянсов. Повышение требований к качеству воздушных перевозок в России призвано поднять статус российских авиаперевозчиков на международном рынке, обеспечить их участие в глобальных международных альянсах. В свою очередь это позволит повысить конкурентоспособность и эффективность работы российских авиакомпаний и, как следствие, отрасли в целом.

Учитывая большую протяженность территории нашей страны и структуру развития транспортного сообщения, будет уделено большое внимание сотрудничеству различных видов транспорта. Предусматривается создание альянсов:

авиаперевозчиков внутри России;

авиакомпаний СНГ;

авиакомпаний с автомобильным, железнодорожным транспортом.

Такого рода сотрудничество позволит обеспечить транспортное сообщение с любым самым удаленным уголком России и стран СНГ и явится рычагом, обеспечивающим комплексное развитие отрасли.

Система регулирования слотов – обеспечение интересов авиакомпаний и государства. Создание российской общегосударственной системы регулирования слотов (временных интервалов для обеспечения рейса в аэропорту) с целью обеспечения интересов российских авиакомпаний и государства в организации международного воздушного сообщения и внутренних перевозок.

Вставка 9. Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года, утвержденные Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 2 февраля 2001 года № Пр-241 определили главные цели и направления реформирования имущественных отношений в аэропортах Российской Федерации:

оптимизация сети аэропортов в России, в том числе международных в части, касающейся их количества и расположения, с учетом геополитических интересов государства и экономической целесообразности;

повышение эффективности деятельности аэропортов, создание условий для обновления основных фондов аэропортов и внедрения современных технологий;

повышение конкурентоспособности аэропортов на международном рынке транзитных перевозок;

регулирование и ограничение конкуренции аэропортов как субъектов естественной монополии в рамках одного аэроузла;

завершение приватизации и акционирования объединенных авиационных предприятий с одновременным разделением их на независимые хозяйствующие субъекты – авиационные компании и аэропорты.

В ходе приватизации и структурной перестройки отрасли в 1992-2000 годах осуществлено выделение в независимые хозяйствующие субъекты таких аэропортов федерального значения, как Шереметьево, Внуково, Ростов-на-Дону, Кольцово, Астрахань, Волгоград, Мурманск, Архангельск, Тюмень (Рощино), Омск, Самара, Толмачево, Нижний Новгород и других. В настоящее время из 63 аэропортов федерального значения России более половины (31 аэропорт) являются самостоятельными юридическими лицами. Всего за 10 лет выделено в качестве самостоятельных юридических лиц 74 аэропорта.

К числу недостатков реформирования имущественных отношений в отрасли можно отнести приватизацию авиапредприятий единым комплексом без выделения аэропортов. Это стало возможным в условиях отсутствия достаточной правовой базы для выделения аэропортов, так как вопросы реорганизации относятся к компетенции созданных акционерных обществ, а количество акций, закрепленных в федеральной собственности, или их отсутствие не позволяют принять соответствующие решения по выделению аэропортов.

В период 1992-1996 г.г. были приняты ряд распоряжений Правительства Российской Федерации и Госкомимущества России о приватизации предприятий воздушного транспорта, в состав которых входят аэропорты. Однако, реализация этих решений не была проведена и не было осуществлено выделение аэропортов при акционировании авиапредприятий, предусмотренное распоряжением Госкомимущества России от 16.09.92 № 444-р. Не было проведено акционирование и приватизация следующих авиапредприятий, в которые входили аэропорты федерального значения: Калининградский объединенный авиаотряд (распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 февраля 1995 г. № 275-р и распоряжение Госкомимущества России от 20 марта 1995 г. № 387-р), Пермское авиапредприятие (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. № 1631-р и распоряжение Госкомимущества России от 17 декабря 1996 г. № 1327-р), Хабаровский аэропорт (распоряжение Госкомимущества России от 2 февраля 1994 г. № 237-р), Авиапредприятие «Пулково» (распоряжение Госкомимущества России от 23 марта 1994 г. № 582-р), Оренбургский объединенный авиаотряд (распоряжение Госкомимущества России от 9 декабря 1992 года № 1058-р).

Таким образом, по состоянию на 01.01.2003 г. не выделены аэропорты в 71 предприятии. В их числе: аэропорты в составе акционерных обществ – 24, аэропорты в составе унитарных предприятий – 47.

К наиболее значимым аэропортам, которые являются крупными узловыми центрами с обслуживанием более 500,0 тыс. пасс. в год и сохранившимися в составе объединенных авиапредприятий, в настоящее время относятся: Пулково (ФГУП «Пулково»), Красноярск – Емельяново (ОАО «Красноярские авиалинии»), Хабаровск (ФГУП «Дальавиа»), Владивосток (ОАО «Владивосток авиа»), Краснодар (ОАО «Авиалинии Кубани»), Минеральные Воды (ФГУП «Кавминводьявиа»).

Перечисленные крупные аэропорты в ближайшие два-три года необходимо выделить из состава объединенных авиапредприятий и приватизировать.

Поддерживая и реализуя общую концепцию приватизации в целях повышения эффективности и предоставления финансовых ресурсов для создания дополнительной инфраструктуры, необходимо сохранять нормативный надзор за их деятельностью в целях обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности, поддержания конкуренции, открытой и справедливой системы взимания сборов для всех пользователей аэропортов, путем закрепления в федеральной собственности по аэропортам федерального значения контрольного пакета акций.

Передавая частным поставщикам обслуживания непосредственных функций по предоставлению и развитию аэропортовых услуг и обслуживания, а также связанных с ними оценками риска, необходимо

сохранять имущество аэродромов, которое не подлежит приватизации, в хозяйственном ведении ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)».

При частичной приватизации аэропортов, когда имущество аэродромов сохранялось в федеральной собственности, ФГУПы реорганизовывались в акционерные общества без учета, что приватизация подлежала только часть имущества. В результате управления федеральной собственностью осуществляется частными, а не государственными структурами. Только создание ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» в 2003 году позволяет навести порядок с госимуществом аэродромов в акционированных аэропортах, устранить условия, которые не позволяли финансировать ремонт, реконструкцию и расширение имущества аэродромов должным образом, не привлекая значительные средства из бюджета.

Необходимо также законодательно оформить передачу государственных унитарных предприятий гражданской авиации регионального и местного значения, в первую очередь аэропортов, в собственность субъектов Российской Федерации.

ГСГА Минтранса России совместно с Минимуществом России разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 08.02.98 № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации», который предусматривает возможность передачи федеральных предприятий и объектов гражданской авиации регионального и местного значения в собственность субъектов Российской Федерации.

Проект закона согласован Минтрансом России 06.05.02 и представлен Минимуществом России на согласование в Минюст России. В настоящее время Минимуществом России ведется доработка данного проекта по заключению Минюста России, но процесс принятия Закона затянулся.

Внесены предложения в Минимущество России по перечню подведомственных предприятий гражданской авиации, которые могут быть переданы в собственность субъектов Российской Федерации до 2005 года.

Аэропортам должно быть разрешено осуществлять эксплуатационную деятельность на основе различных видов владения. Вид владения и участие частного капитала колеблется от аэропорта к аэропорту в зависимости от местных обстоятельств. Вид владения в любом отдельном аэропорту должен допускать гибкость в управлении аэропортами и их эксплуатации.

Поддерживая частные инвестиции в аэропорты, государство должно тщательно следить за тем, чтобы норма прибыли на их финансовые инвестиции не превышала разумных пределов. Государство должно осуществлять надлежащий надзор в целях исключения возможности использования аэропортами монопольного положения, которое может негативно повлиять на качество аэропортовых услуг и их цены.

Доходы аэропортов следует главным образом использовать на покрытие связанных с деятельностью аэропортов расходов, и поощрять аэропорты к проведению консультаций с пользователями аэропортов (авиаперевозчиками) до увеличения ставок и сборов за аэродромное обслуживание. Политика в области сборов с пользователей, основана на ст. 15 Чикагской конвенции и опубликованного в Заявлениях Совета договаривающихся государств относительно аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (документ 9082 ИКАО).

Доходы от взимаемых сборов должны использоваться для покрытия расходов, и ни для каких иных целей. При применении экономических принципов к установлению сборов в соответствии с Заявлениями Совета в документе Дос 9082 особое значение следует придавать необходимости возмещения расходов эффективным и справедливым способом за счет пользователей аэропортового обслуживания. в экономическом контексте сборы следует устанавливать, как с целью возмещения расходов, так и с целью обеспечения дополнительной пропускной способности, когда это оправдано. Согласно основополагающим принципам вымещения расходов, сборы за предоставление любых средств или служб не взимаются до тех пор, пока они не внедрены, и что, резервы, создаваемые за счет превышения доходов над расходами, могут содержать элемент предварительного финансирования. В весьма специфических обстоятельствах, предварительное финансирование за счет сборов может быть оправдано в тех случаях, когда существуют строгие гарантии против злоупотреблений. Аэропорты не должны упускать из вида то обстоятельство, что предварительное финансирование, обеспечиваемое за счет увеличения сборов или любым соответствующим согласованным методом, может потребоваться для обеспечения долгосрочных крупномасштабных инвестиций. Контролируемое предварительное финансирование может являться частью действенного плана управления аэропортами и может использоваться в случае необходимости при условии предоставления гарантий потребителям. Затраты на крупные проекты должны финансироваться за счет внешнего финансирования и включаться в стоимостную основу сборов. Предварительное финансирование следует рассматривать в контексте всей суммы доходов, получаемых аэропортом, включая, прежде всего, доходы не связанные с предоставлением авиационного обслуживания.

Реформирование системы ЕС ОрВД. Функционирование гражданской части Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (ЕС ОрВД) должна соответствовать нормам гражданского законодательства, в части организации ее хозяйственной деятельности, и стандартам обеспечения безопасности полетов, обслуживания воздушного движения, организации потоков воздушного движения и организации воздушного пространства в соответствии с требованиями Воздушного кодекса Российской Федерации, Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации и стандартов ИКАО.

Регулирование деятельности гражданской части ЕС ОрВД должно осуществляться централизованно на государственном уровне на основе законодательно закреплённом сохранении ее имущества в федеральной собственности. Регулирование деятельности должно быть направлено на решение следующих задач:

обеспечение устойчивой работы гражданской части ЕС ОрВД по аэронавигационному обслуживанию полетов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации за счет предоставления ей хозяйственной самостоятельности и гарантий функционирования на принципах самоокупаемости и самофинансирования;

снижение себестоимости эксплуатации средств навигации, наблюдения и связи за счет технического перевооружения гражданской части ЕС ОрВД;

повышение уровня безопасности полетов за счет внедрения системы контроля качества организации аэронавигационного обслуживания.

Гарантиями функционирования на принципах самоокупаемости и самофинансирования должны быть: закрепления публично-правового характера отношений в области аэронавигационного обслуживания; правового закрепления понятия «сбор за аэронавигационное обслуживание» как основного источника целевого финансирования содержания и развития гражданской части ЕС ОрВД.

Хозяйственной основой структуры гражданской части ЕС ОрВД должно быть федеральное унитарное предприятие "Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации", которое должно обеспечивать:

единую ответственность за организацию и безопасность воздушного движения в воздушном пространстве, находящемся под юрисдикцией гражданской части ЕС ОрВД;

централизацию использования воздушного пространства;

равные права всех пользователей воздушного пространства;

комплексное использование технической базы гражданской и военной частей ЕС ОрВД;

эффективное взаимодействие участников процесса управления;

приоритет интересов гражданской авиации по отношению к экономическим интересам отдельных организаций в сфере использования воздушного пространства и управления воздушным движением;

единство имущественного комплекса гражданской подсистемы.

В этой связи необходимо завершить передачу в федеральное унитарное предприятие "Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации": объектов гражданской части ЕС ОрВД, отнесенных к федеральной собственности и не подлежащих приватизации; подлежащих выделению из состава авиапредприятий служб управления воздушным движением и эксплуатации радиотехнического оборудования и связи; подлежащих присоединению предприятий по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением.

На первом этапе реформы необходимо завершить создание единого ФУГП «Госкорпорация по ОВД» в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации ФЗ №161 и постановления Правительства Российской Федерации №144, а также обеспечить совершенствование механизма тарифного регулирования, упорядочения схемы взимания сборов за аэронавигационное обслуживание.

На втором этапе предполагается создать некоммерческую организацию в форме государственной корпорации с сетью региональных учреждений на основе изменения и дополнения законодательства Российской Федерации.

Основными целями реформирования являются:

удовлетворение потребностей отечественных и зарубежных авиакомпаний в аэронавигационном обслуживании и использовании воздушного пространства Российской Федерации;

обеспечение безопасности воздушного движения в соответствии с международными требованиями;

снижение экономических потерь пользователей воздушного пространства Российской Федерации и предприятий, обеспечивающих аэронавигационное обслуживание;

повышение эффективности решения задач национальной безопасности;

интеграция системы организации воздушного движения Российской Федерации в аэронавигационную систему на основе внедрения перспективных технологий.

4.8.5. Реформирование системы управления внутренними водными путями (ВВП). Внутренний водный транспорт альтернативно развивается в регионах, где водные пути являются единственными коммуникациями, и конкурирует с железнодорожным транспортом в секторе перевозок массовых грузов на средние расстояния. Стабильность работы и реализация конкурентных преимуществ водного транспорта будет, прежде всего, зависеть от состояния водных путей и гидросооружений.

Основной целью реформирования системы управления ВВП является создание структуры управления ВВП, отвечающей действующему законодательству, адекватной реальным бюджетным возможностям и

сложившимся на внутреннем водном транспорте экономическим условиям. Важнейшим требованием к системе управления ВВП является сохранение единого технологического комплекса обеспечения безопасности и эффективности судоходства.

Реформа основывается на принципе сохранения внутренних водных путей и расположенных на них гидротехнических сооружений в государственной собственности.

Основными направлениями реформирования являются:

разделение функций государственного регулирования и хозяйственной деятельности в системе управления ВВП;

совершенствование бассейнового принципа управления ВВП, учитывающего федеральные и региональные интересы;

создание условий для финансового участия нетранспортных пользователей водных путей в их восстановлении и реконструкции.

В частности, планируется обеспечить выделение средств на восстановление и реконструкцию элементов судоходных шлюзов со стороны РАО «ЕЭС России», так как эти сооружения удерживают напорный фронт гидроэлектростанций. Реконструкцию насосных станций каналов предполагается финансировать, в том числе с привлечением средств пользователей водой, подаваемой на цели водоснабжения, орошения и сохранения экологического равновесия;

создание механизма долевого участия в финансировании обеспечения судоходства на вновь осваиваемых участках рек в районах Сибири и Дальнего Востока коммерческих организаций, заинтересованных в развитии судоходства для разработки новых месторождений полезных ископаемых и освоения других природных ресурсов;

привлечение для финансирования проектов развития водных путей и модернизации гидротехнических сооружений коммерческих кредитов и кредитов международных финансовых институтов;

позапное открытие внутренних водных путей, что является элементом политики Правительства Российской Федерации по углублению международной экономической интеграции, вхождению в ВТО и присоединению к договорам и соглашениям о свободном судоходстве. Планируется завершить подготовку внутренних водных путей для прохода судов под иностранным флагом от Азова до Астрахани в 2007 году, от Волгограда до Санкт-Петербурга – в 2010 году.

Вставка 10. *Российская Федерация располагает самой большой в мире сетью внутренних водных путей. В европейской части России функционирует не имеющая аналогов Единая глубоководная система, включающая крупнейшие реки, их притоки и межбассейновые соединения. Общая протяженность эксплуатируемых в России внутренних водных путей в течение последнего десятилетия была сохранена на уровне примерно 100 тыс. км, однако гарантированные габариты судовых ходов уменьшились, ухудшилось навигационное обслуживание на водных путях.*

Большинство из примерно 700 действующих на внутренних водных путях России гидротехнических сооружений введено в эксплуатацию 50-70 и более лет назад. Ухудшение технического состояния гидротехнических сооружений, связанное с недостаточным для его поддержания объемом бюджетного финансирования и отсутствием действенных механизмов привлечения внебюджетных средств, привело в последние годы к снижению уровня безопасности при эксплуатации этих сооружений, росту риска возникновения чрезвычайных ситуаций.

Водные объекты, по которым проходят внутренние водные пути с расположенными на них гидротехническими сооружениями, являются далеко не только транспортными артериями. Они играют также важнейшую роль в решении таких хозяйственных задач как водоснабжение, выработка электроэнергии, орошение, поддержание экологического равновесия, развитие туристического бизнеса. Несмотря на многоотраслевой характер использования водных объектов, по которым проходят внутренние водные пути, и гидротехнических сооружений основное бремя ответственности и расходов по их содержанию возложено на Министерство транспорта Российской Федерации, которое выполняет эти функции через находящиеся в его ведении Государственные бассейновые управления водных путей и судоходства (ГБУВПиС). Будучи государственными учреждениями, ГБУВПиС, кроме выполнения своих основных функций, ведут коммерческую деятельность с целью получения дополнительных средств на содержание водных путей и гидротехнических сооружений как дополнение к бюджетному финансированию по подпрограмме «Внутренние водные пути» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)». Внутренние водные пути России закрыты для прохода иностранных судов (за исключением 14 устьевых портов). Все перевозки грузов и пассажиров осуществляются в настоящее время только судами под российским флагом. В результате этого внутренние водные пути России используются с интенсивностью, не соответствующей их потенциальным возможностям

4.8.6. Развитие и реформирование дорожного хозяйства

Стратегия реформирования дорожного хозяйства должна быть ориентирована на достижение соответствия между спросом и предложением пропускной способности дорожной сети в условиях роста парка транспортных средств исходя из перспективного уровня автомобилизации страны порядка 80 автомобилей на 100 домохозяйств (300 автомобилей на 1000 жителей), а также обеспечение:

транспортной связанности территории Российской Федерации, как в национальных границах, так и в региональном разрезе, исходя из обеспечения доступа к сети по подъездам с твердым покрытием для

практически всех населенных пунктов, в которых проживает подавляющая часть населения страны стратегических интересов Российской Федерации;

бесперебойного движения на основной части дорожной сети вне зависимости от сезонности и погодных условий;

доведение транспортно-эксплуатационных качеств дорог до уровня международных стандартов;

повышение безопасности дорожного движения и сокращение числа дорожно-транспортных происшествий по причине дорожных условий.

Институциональной основой проводимых реформ является сохранение базовой части сети автомобильных дорог общего пользования в государственной (федеральной, субъектов РФ) или муниципальной собственности.

Одновременно должны быть созданы условия для строительства и эксплуатации автомобильных дорог и искусственных сооружений на коммерческих началах с привлечением средств международных финансовых организаций и частных инвесторов.

Должны произойти уточнения и изменения в существующей классификации дорог, с соответствующим перераспределением ответственности за состояние и развитие автомобильных дорог между уровнями государственной власти, местного самоуправления, а также новыми собственниками, в том числе с учетом:

- проводимой административной реформы и реформы органов местного самоуправления,
- перспективной системы доходных полномочий бюджетов разных уровней и, соответственно, возможностей финансирования содержания и развития дорог и улично-дорожных сетей,
- реальных темпов и пропорций развития коммерческого сегмента дорожного хозяйства.

В соответствии с реформированием структуры собственности дорожной сети предстоит реформирование системы предприятий дорожного хозяйства, имея в виду, что часть них сохранится в федеральной собственности или (и) в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, другая будет приватизирована; третья подлежит диверсификации или ликвидации.

Экономическая основа проводимых реформ заключается в переводе финансирования развития и содержания автомобильных дорог, включая муниципальные дороги и улично-дорожную сеть городов, на механизмы, в основу которых положен принцип «пользователь платит».

Переход является поэтапным.

На первом этапе должны быть осуществлены пересмотр бюджетных полномочий и установление источников финансирования дорожного хозяйства по уровням бюджетной системы. С учетом недостаточного объема сборов пользовательских налогов для финансирования наиболее крупных и значимых дорожных объектов на первом этапе потребуются привлечение дополнительных бюджетных источников.

При этом предполагается:

- расширение (уточнение) номенклатуры, а также увеличение ставок налогов и сборов с пользователей автомобильных дорог,
- постепенное увеличение налоговой нагрузки на пользователей автомобильных дорог, в том числе – постепенное повышение акцизов на бензин автомобильный, дизельное топливо и моторные масла;
- введение платы за проезд по автомагистралям;
- конкретизация понятия «дорожный налог», предусмотренного в Налоговом Кодексе РФ; определение базы его исчисления и ставок.

Предстоит также сформировать действенные механизмы:

- распределения указанных налогов по уровням бюджетной системы, имея в виду наделение каждого уровня финансирования дорожного хозяйства собственными доходными источниками;
- распределения финансовой помощи из федерального бюджета на Государственную поддержку дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации, а также из территориальных бюджетов – муниципальным образованиям, имея в виду учет территориальной неравномерности развития дорожной сети, автомобильного парка и объемов движения;
- планирования и софинансирования согласованных проектов развития базовой улично-дорожной сети городов;
- увязки долгосрочных и среднесрочных инвестиционных планов дорожного строительства с бюджетным процессом, ориентированным в настоящее время на годовые циклы,
- привлечения внебюджетных, в том числе заемных средств для строительства и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе.

На втором этапе по мере роста доходов населения и предприятий предполагается дальнейшее повышение налоговой нагрузки на пользователей автомобильных дорог и переход на финансирование автомобильных

дорог только за счет налогов и сборов с пользователей с расширением привлечения внебюджетных источников финансирования.

Вставка 11. Реформирование дорожного хозяйства (Предложения подготовлены экспертами Совета Федерации)

Реформирование дорожного хозяйства должно осуществляться в несколько этапов.

Основными направлениями реформирования на первом этапе являются:

создание условий для строительства и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе;

создание условий для привлечения заемных средств через государственные долговые обязательства для финансирования крупных строительных объектов федерального или регионального уровня;

передача в полной мере ответственности за строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования территориального значения органам государственной власти субъектов РФ (муниципальных образований);

в целях обеспечения бюджетов РФ финансовыми ресурсами для исполнения полномочий в области дорожного хозяйства рассмотреть возможность передачи в консолидированные бюджеты субъектов РФ доходов от акцизов на бензин, дизельное топливо и моторные масла;

оформление прав собственности на существующие дороги, введение института частных дорог, что требует внесения изменений в законодательные акты РФ, в частности, право собственника устанавливать плату, возможности их использования для использования общественных нужд. В случае государственной или муниципальной собственности размеры платы, правила, способы и условия ее взимания устанавливаются решениями соответствующих органов законодательной (представительной) власти в рамках ограничений, установленных федеральным законодательством.

На втором этапе воссоздается система целевых дорожных внебюджетных фондов, обладающая следующими особенностями:

она состоит из федерального, региональных и муниципальных дорожных фондов;

в уставе каждого фонда перечислены все дороги и сооружения, строительство и эксплуатация которых финансируется за счет данного фонда;

федеральным, региональным органов власти и органам местного самоуправления предоставляется право создавать любое количество фондов на своей территории с указанием совокупности дорог и сооружений, которые финансируются каждым конкретным фондом, и принципа зачисления поступлений целевых дорожных налогов и сборов в каждый фонд;

установленная плата за использование конкретного участка дороги или сооружения полностью зачисляется во внебюджетный дорожный фонд, к которому приписан данный участок дороги или сооружение; запрещено направлять плату за пользование дорогами или сооружениями в бюджет соответствующего уровня;

отсутствуют законодательно определенные межбюджетные отношения между дорожными фондами разных уровней; все межуровневые трансферты осуществляются на основе двусторонних соглашений соответствующих фондов;

плата за пользования дорогами и сооружениями облагается налогами как внебюджетный доход бюджетного учреждения;

годовые бюджеты внебюджетных дорожных фондов утверждаются законодательными (представительными) органами власти и местного самоуправления вместе с бюджетами РФ, субъектов федерации и муниципальных образований соответственно.

На третьем этапе:

полностью отменяется государственное ценовое и антимонопольное регулирование услуг дорожного хозяйства.

территориальные дорожные фонды преобразуются в акционерные общества со 100% государственным участием. При этом на баланс соответствующих дорожных АО передаются дороги и сооружения, закрепленные за соответствующим территориальным дорожным фондом;

финансирование дорожных фондов за счет целевых налогов и сборов заменяются государственным (муниципальным) заказом на услуги соответствующих дорожных АО, финансируемым из бюджета соответствующего уровня.

4.8.7. Развитие и реформирование автомобильного транспорта

В условиях социально-экономических преобразований значимость автомобильного транспорта в транспортной системе страны постоянно возрастает. Быстрыми темпами растет его вклад в обеспечение мобильности населения. Повседневное массовое использование личных автомобилей является одним из главных факторов формирования нового образа жизни. Развитие рынков товаров и услуг, малого и среднего бизнеса объективно расширяют сферу применения грузового автомобильного транспорта, что обусловлено его высокой адаптированностью к рыночным условиям. Темпы наращивания парка личных и коммерческих

автомобилей позволяют говорить о массовой автомобилизации страны, которая носит необратимый характер.

Процесс автомобилизации противоречив. Обеспечивая новое качество жизни людей и способствуя развитию рыночной экономики, автомобилизация сопровождается и негативными последствиями, связанными с ущербом от ДТП, загрязнением окружающей среды, перегрузкой дорог и городских улиц, проблемами развития городской среды, дестабилизацией работы наземного пассажирского общественного транспорта, проблемой утилизации автотранспортных средств и рядом других факторов.

С учетом тесной взаимосвязи сфер использования автомобиля для личных потребностей граждан и в коммерческих целях, структурные преобразования на автомобильном транспорте должны носить комплексный характер. Основными целями преобразований являются:

максимальное использование возможностей автомобильного транспорта для повышения мобильности населения и ускорения товародвижения;

снижение всех видов издержек, связанных с осуществлением автотранспортной деятельности;

снижение негативных последствий автомобилизации.

Развитие автомобильного транспорта предусматривает решение следующих задач:

-в области регулирования процесса автомобилизации:

совершенствование территориального и городского планирования с учетом перспективных прогнозов роста автомобильного парка и интенсивности движения;

создание законодательной базы для разумного ограничения использования автомобилей;

применение дифференцированного налогообложения как средства управления ростом автомобильного парка, его структурой, режимами топливопотребления, а также характером эксплуатации автотранспортных средств;

целевое развитие систем общественного пассажирского транспорта как альтернативы использованию личного автомобиля;

-в области развития внутреннего рынка автомобильных перевозок:

повышение уровня и унификация требований, предъявляемых к перевозчикам всех организационных форм и форм собственности. Вытеснение с рынка недобросовестных и ненадежных предпринимателей на основе совершенствования систем лицензирования и сертификации и ужесточения процедур административного контроля;

унификация налоговой среды для перевозчиков, осуществляющих одни и те же виды деятельности;

разработка и реализация мер защиты перевозчиков, работающих по найму, от конкуренции со стороны владельцев автотранспортных средств, не имеющих соответствующей лицензии;

развитие системы страхования ответственности и рисков, связанных с автотранспортной деятельностью;

завершение процессов приватизации и разгосударствления в автотранспортной отрасли;

совершенствование системы статистического наблюдения на автомобильном транспорте на основе перехода к систематическим выборочным обследованиям;

завершение создания законодательной и нормативной правовой базы, регламентирующей автотранспортную деятельность.

- в области развития международных автомобильных перевозок и развития автомобильных транзитных перевозок через территорию России:

поэтапное сближение положений национального автотранспортного законодательства с международными требованиями;

укрепление позиций России при совершенствовании системы многосторонних и двусторонних соглашений об автомобильных перевозках;

создание максимально благоприятных условий для работы российских перевозчиков на основе проведения политики разумного протекционизма;

развитие инфраструктуры международных транспортных коридоров;

внедрение эффективных технологий таможенного оформления и контроля за товарами и транспортными средствами;

модернизация производственной базы приграничных пунктов пропуска транспортных средств, совершенствование процедур таможенного досмотра и оформления, приведение их в соответствие с мировой практикой;

-в области модернизации и обновления парка автотранспортных средств:

разработка и реализация экономических механизмов, стимулирующих ускоренное обновление парка (развитие системы лизинга, льготного банковского кредита и т.д.);

реализация сбалансированной политики в области производства и импорта автотранспортных средств и комплектующих. Снижение таможенных пошлин на те виды автотранспортных средств и комплектующие изделия, которые не могут производиться в России;

совершенствование системы предъявления требований к автотранспортной технике в соответствии с международными соглашениями, к которым присоединилась Россия, и на основе положений законодательства о техническом регулировании;

позапное повышение сертификационных требований к автотранспортной технике с учетом возможностей отечественных производителей и роста платежеспособного спроса.

-в области совершенствования перевозочных технологий:

создание системы грузовых автотранспортных терминалов и транспортно-логистических центров, в том числе – в составе мультимодальных распределительных комплексов и транспортных узлов;

создание крупных транспортно-экспедиторских компаний, специализирующихся на доставке грузов в междугородном сообщении на основе применения терминальных технологий;

создание условий для оптимального взаимодействия автомобильного с другими видами транспорта, в том числе, на основе применения контейнерных и контрейлерных технологий;

создание информационных систем для обеспечения попутной и обратной загрузки автотранспорта;

реализация комплекса мер для концентрации грузовых и пассажирских потоков в пределах транспортных коридоров как необходимого условия повышения эффективности перевозок;

создание систем централизованного автотранспортного обслуживания крупных грузообразующих объектов;

совершенствование системы информационного обмена, учета и документооборота на основе использования международных стандартов и нормативов;

реализация комплекса мер по увеличению производства специализированного подвижного состава для перевозки контейнеров;

развитие информационного и телекоммуникационного обеспечения автомобильных перевозок, в том числе, с использованием спутниковых систем.

-в области повышения безопасности дорожного движения;

привлечение общественного мнения к проблеме дорожной безопасности;

совершенствование структуры системы управления безопасностью движения на федеральном и региональном уровнях, повышение уровня координации деятельности органов исполнительной власти в сфере безопасности движения;

совершенствование систем надзора и контроля за выполнением нормативных правовых требований в сфере обеспечения безопасности движения;

обеспечение приоритета экономических методов воздействия и стимулирования деятельности предприятий и организаций транспортного комплекса в обеспечении безопасности движения. Значительное ужесточение санкций, применяемых в случае серьезных нарушений правил дорожного движения;

создание системы государственных стандартов в области обеспечения безопасности дорожного движения с учетом международных требований и соглашений;

разработка и внедрение систем мониторинга, обеспечивающих государственные органы управления оперативной, текущей и перспективной информацией о состоянии и проблемах безопасности движения, принимаемых мерах и их эффективности, а также изучение и учет общественного мнения при подготовке и принятии управленческих решений;

совершенствование работы со всеми категориями участников дорожного движения с целью повышения общего уровня культуры поведения на дороге. Повышение качества обучения водителей автотранспортных средств.

В результате реализации данных мероприятий будет складываться эффективно функционирующий и развивающийся автотранспортный комплекс, удовлетворяющий потребности населения и экономики в перевозках, способствующий интеграции России в мировую экономику.

5. Развитие транспортной инфраструктуры и единая транспортная система

5.1. Взаимосвязь развития транспортной инфраструктуры и производительных сил как основа планирования модернизации и развития транспортной инфраструктуры, создания равных условий доступности для пользователей

Ключевую роль в создании единой транспортной системы России играет развитие транспортной инфраструктуры.

К транспортной инфраструктуре относятся наземные, водные и воздушные пути сообщения, морские и речные порты, транспортные терминалы, сооружения и оборудование систем навигации, аварийно-спасательного комплекса, атомный и ледокольный флот.

Основу транспортной инфраструктуры составляют пути сообщения всех видов транспорта. Структура и начертание транспортной сети определяется экономико-географическими особенностями пространства, на котором она размещается и, следовательно, должна быть увязана с развитием производительных сил.

Это будет способствовать:

экономическому и социальному развитию регионов, предоставлению региональной экономике удобных путей для выхода на внутренние и мировые рынки;

освоению природных ресурсов, предназначенных для внутреннего потребления и экспорта:

реализации энергетической стратегии России.

Вставка 12. *Анализ развития мировой экономики за последнюю четверть XX века и прогнозы на первую половину XXI века показывают, что в ближайшие десятилетия рост глобальных потребностей в энергетических ресурсах будет происходить, в первую очередь, за счет увеличения потребления энергии в Китае (более чем в 2,5 раза к 2030 г.) и других странах Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), в восточных регионах России. Основная часть энергетических ресурсов России сосредоточена в азиатской части страны – Сибири, Дальнем Востоке, шельфе арктических и дальневосточных морей. После удовлетворения внутренних потребностей страны из Западной и Восточной Сибири, Республики Саха и Сахалина можно будет экспортировать значительные объемы нефти и газа в страны АТР. Фактором, структурно сдерживающим развитие нефтегазового комплекса в регионе, является отсутствие эффективной системы поставок нефти и газа из районов добычи к основным потребителям. Речь идет, прежде всего, о выборе транспортных коридоров для строительства нефтепроводов и газопроводов и стратегической модернизации инфраструктуры, которая обеспечивает надежность поставок нефти, нефтепродуктов, угля и газа российским потребителям и на экспорт. В настоящее время рассматривается крупный проект строительства нефтепровода Ангарск-Находка с ответвлением на Дацин, экспорт нефти в Китай-50 млн. т, и экспорт нефти в АТР – 50 млн. т.*

Общий уровень развития региона, его инвестиционная привлекательность будут определять характер и направление развития транспортной инфраструктуры.

Для регионов с развитым машиностроительным потенциалом (Центральный, Северо-Западный) прогнозируются черты постиндустриальной экономики с ускоренными темпами развития высокотехнологичных производств, сферы обслуживания. Соответственно и требования к транспортной системе будут меняться в сторону повышения качества, повсеместной доступности обслуживания, мобильности. На первое место выходят транспортно-логистические системы с преобладающим участием автомобильного транспорта. В части дорожной сети требуется повышение пропускной способности существующих автомобильных дорог, сооружение автодорожных обходов крупнейших городов, строительство в дополнении к радиальным магистралям соединительных и хордовых дорог по направлениям основных транспортных потоков в целях ликвидации перепробега автотранспорта и разгрузки транспортных узлов.

Районы преимущественно сырьевой направленности (Северный, Западно-Сибирский, Дальневосточный) с низкой плотностью населения будут характеризоваться крупными концентрированными потоками энергетических, рудных, лесных и химических грузов, перевозимых на большие расстояния – 4-5 тыс. км, в том числе в значительных объемах на экспорт. В этих регионах актуально решение задачи завершения создания опорной транспортной сети и обеспечения круглогодичного выхода на нее большинства населенных пунктов путем строительства подъездных дорог. Безальтернативность внутреннего водного транспорта и местной авиации в таких районах предполагает принятие специальных мер по их поддержке.

В районах с развитым агропромышленным комплексом (Поволжье, Северный Кавказ, южные районы Урала, Сибири и Дальнего Востока) предъявляются повышенные требования к формированию автодорожной сети в целях решения задачи по устройству автодорожных подъездов с твердым покрытием ко всем населенным пунктам.

Инструментом увязки развития производительных сил и транспортной инфраструктуры является транспортно-экономический баланс.

При разработке транспортно-экономического баланса расчетные перспективные пропускные и провозные мощности коммуникаций и транспортных узлов, а также приоритетные направления территориального развития инфраструктуры увязываются с долгосрочными перспективами развития производительных сил, регионов, внешней торговли.

При разработке транспортно-экономического баланса должна учитываться транспортная деятельность, осуществляемая вне рынка транспортных услуг, а также удовлетворение транспортных потребностей за счет использования автомобилей, находящихся в личном пользовании.

Транспортно-экономический баланс является основой для модернизации и развития опорной транспортной сети, для разработки региональных транспортных программ, а также планов и программ развития отдельных видов транспорта. В Приложении 4 доклада представлен проект транспортно-экономического баланса Российской Федерации, подготовленный ИЭОПП СО РАН.

5.2. Комплексное развитие транспортной инфраструктуры как условие создания единой транспортной системы страны

Транспортная система страны является главным материальным каркасом межрегиональной интеграции и межрайонного сотрудничества как внутри страны, так и при осуществлении международных торгово-экономических связей. Именно производственная инфраструктура федерального значения, в первую очередь магистральный транспорт, является материально-технической базой такой интеграции.

В настоящее время транспортные возможности России ограничены и для того, чтобы в условиях глобализации Российская Федерация могла решать посредством транспортной системы свои внутренние и геополитические задачи, необходимо дальнейшее комплексное развитие опорной транспортной сети, а в Азиатской части России, по существу, ее создание.

Опорная транспортная сеть – форма перспективного развития основных магистралей, обеспечивающих пространственное и функциональное единство транспортной системы.

Для Европейской части России это означает комплексное развитие инфраструктуры всех видов транспорта. Модернизация и строительство портовых комплексов на Балтике, Черном, Белом и Баренцевом морях и развитие железнодорожных и автомобильных подходов к ним. Создание международных транспортных коридоров: паневропейских № 1, № 2, № 9, коридора «Север – Юг» и обеспечение их работы в соответствии с международными требованиями по скорости, качеству, безопасности перевозки грузов и пассажиров. Завершение создания опорной железнодорожной и автомобильной сети на севере Европейской части России. Особое значение имеет формирование и устойчивое функционирование транспортных связей Калининградской области с основной территорией Российской Федерации. Эта задача имеет важное геополитическое значение и предусматривает создание в Калининграде крупного современного транспортного узла, связанного как Россией, так и со странами Европы.

Если в Европейской части России в основном стоят задачи модернизации и развития опорной транспортной сети, то для Азиатской части России основная задача – формирование опорной транспортной сети. Речь идет о строительстве и реконструкции меридиальных опорных автодорожных направлений, завершении создания автомагистрали до Владивостока, завершении формирования опорной магистральной железнодорожной сети (усиление Главсиба, завершение строительства БАМ и АЯМ), развитии перегрузочных мощностей базовых материковых портов, развитии Северного Морского пути, воздушного моста «Северная Америка-Азия», создании системы магистральных трубопроводов, дорог к ресурсам как элементов транспортных магистралей.

Без комплексного развития инфраструктуры всех видов транспорта России грозит дезинтеграция, ослабление в условиях глобализации мировой экономики социально-экономических связей Сибирских и Дальневосточных территорий с Центральной Россией.

Однако только лишь создать современные магистрали: железнодорожные, автомобильные, водные, воздушные, нефтепроводные, газопроводные и международные транспортные коридоры для привлечения транзитных грузопотоков, проходящих по территории Российской Федерации, недостаточно. Для того, что бы соответствовать международным требованиям по доставке грузов, качеству доставки и безопасности в пути следования, в том числе и по системе «от двери до двери» («door to door») на территории России должны быть сформированы мультимодальные транспортные узлы, включающие в себя как основной из компонентов – логистические центры. Данные узлы будут обслуживать как международные транзитные грузы, так и обеспечивать рациональное и эффективное движение внутрироссийских грузов, импортных и экспортных грузов. Мультимодальные транспортные узлы будут способствовать привлекательности российских маршрутов для зарубежных клиентов, а для отечественных грузоотправителей и грузополучателей обеспечат снижение транспортных расходов, предоставят им необходимое качество и безопасность при доставке грузов. В свою очередь транспортные организации, учреждения, компании, фирмы всех видов транспорта и транспортной инфраструктуры смогут оптимизировать свои маршруты, сократить амортизационные и накладные расходы.

Роль таких центров призваны играть сложившиеся индустриальные и культурные мегаполисы. Эти «точки роста» должны иметь устойчивую круглогодичную связь с любой точкой опорной транспортной сети России.

Развитая опорная транспортная сеть, в узлах которой функционируют мультимодальные транспортные центры, — вот чем должна быть дополнена пока еще слабая рыночная инфраструктура современной России.

Реализация этой стратегии позволит:

решить геостратегическую задачу, усилив роль страны в качестве транспортного моста между Европой – Азией – Америкой;

обеспечить связанность регионов России в единое политическое, экономическое и оборонное пространство;

ускорить развитие интермодальных перевозок, что позволит значительно сократить продвижение грузов, в первую очередь транзитных грузов по международным транспортным коридорам, снизить транспортные издержки;

ускорить комплексное освоение Сибири и Дальнего Востока; обеспечить выходы к труднодоступным сырьевым базам и эффективное развитие на их основе экономических инфраструктур;

стимулировать реальный сектор экономики, в том числе промышленное производство;

обеспечить развитие рациональной системы заселения Сибири и Дальнего Востока, создание дополнительных рабочих мест.

Важнейшей составной частью опорной транспортной сети являются пограничные переходы. Основными направлениями развития системы пограничных переходов являются:

определение оптимального количества и размещения пограничных переходов на коммуникациях различных видов транспорта;

модернизация и увеличения пропускной способности наиболее загруженных и ликвидация малодеятельных пограничных переходов;

разработка единых транспортно-таможенных технологий, обеспечивающих максимальную скорость выполнения необходимых процедур при пересечении людьми, грузами и транспортными средствами государственной границы России;

унификация и интеграция управления системой пограничных переходов.

Материалы по развитию пограничных переходов представлены в Приложении 3.

Вставка 13. Региональный опыт.

Рационально организованная и успешно функционирующая Единая Транспортная Сеть (ЕТС) является гарантом социальной стабильности территорий различного ранга. Особенно эта роль – по превращению просто территории в территориальную общность – велика в низовых территориальных единицах (типа сельского административного района), где значительное место занимает транспортная доступность до услуг повседневного спроса.

В жизни людей велика роль биоритмов: любой человек не в состоянии тратить, как правило, более двух часов без ущерба для своего духовного и физического развития. Если ЕТС по своему техническому оснащению и начертанию не может обеспечить норматив доступности, который не является константой, а зависит от характера и функций системы расселения, то граждане вынуждены отказываться от жизненно-важных услуг (образования, культуры, медицины, бытослуживания и др.) и становится неконкурентоспособным как личность в условиях рынка. Это и называется транспортной дискриминацией – недополучением жизненно-важных услуг по причине их пространственной недоступности.

Следует различать транспортную дискриминацию по регулярным (повседневным) связям) – в пределах субъектов административно-территориального деления областей, краев, республик, и транспортную дискриминацию по эпизодическим связям – в пределах субъектов РФ. Диапазон величин этих показателей в России весьма значителен. Так, в Оренбургской области транспортной дискриминации по регулярным связям подвержены 18,0 % населения, по эпизодическим связям – 57,0 %; в Свердловской – 16,4 и 72,0; в Амурской – 12,6 и 77,6; в Тульской – 33,4 и 81,8; в Республике Саха-Якутии –89,0 и 100,0 % соответственно.

Оценка уровня транспортной дискриминации стала возможной благодаря принципиально новому измерителю транспортной обеспеченности – интегральной транспортной доступности, которая показывает возможности ЕТС обеспечить доступность между любой парой точек на территории за определенное время. Это новое поколение индикаторов устойчивого развития транспортной среды жизнедеятельности, пришедшее на смену упрощенным показателям транспортной обеспеченности, типа плотности дорог на 1000 кв. км.

Продолжение вставки 13. Большое значение приобретает транспорт для демократических преобразований, поскольку низкая подвижность населения с социально-культурными целями напрямую связана с электоральной апатией.

Должен быть обеспечен приоритет транспортной инфраструктуры перед социальной в достижении конечных целей – благосостоянии населения той или иной территории. Речь идет об обеспечении потребительских ожиданий населения, реализация которых стимулирует внутренний спрос, главный источник экономического роста. В каждом населенном пункте целесообразно строить школу, больницу, кинотеатр и т. д., зато можно за счет нормативной транспортной доступности «раздвинуть» зоны обслуживания этих социальных объектов, что по расчетам специалистов, дешевле в 5,5 – 7 раз. (Материал подготовлен ООО «Геограком»)

Результаты оценки транспортной обеспеченности регионов России

Субъект России	ИТ Д гр.		ИТД пасс		Надежно сть ЕТС. %		Уров.тр.ди скр. насел.		Потер.фонд.св .вр.
	нор м.	фак т.	нор м.	факт .	ГРУЗ.	ПАС С.	тыс.чел.	%	тыс.чел.
Агинский Бурятский а.о	1,91	3,85	1,63	6,08	49,5	26,9	66,6	93,94	107,67
Адыгея	1,43	3,94	1,35	4,86	36,4	27,8	172	93,3	578
Алтай	2,82	5,54	2,31	9,13	50,9	25,3	2080,1	100	10191,51
Амурская область	8,03	15,51	7,11	18,16	51,8	39,1	849,5	100	9050,72

Архангельская обл.	8,24	9,42	5,82	8,41	87,5	69,2	1271,1	100	2686,09
Астраханская обл.	4,17	6,79	3,16	6,6	61,4	47,9	895,4	100	2373,99
Башкортостан	4,29	7,06	2,18	7,33	60,8	40,7	3007	100	11834
Белгородская обл.	2,04	2,93	1,35	2,95	69,5	45,8	334	30,96	370,49
Брянская область	1,82	2,8	1,32	2,66	65	49,5	467	42,19	404,79
Бурятия	4,05	7,09	3,62	11,64	57,1	31,1	976,16	100	7128,49
Владимирская обл.	2,83	3,02	1,99	2,69	93,8	73,7	351,3	25,69	7,39
Волгоградская обл.	4,44	6,92	3,91	12,12	64,1	32,2	2261,1	100	18170,21
Вологодская обл.	9,47	9,13	9,82	7,91	103,7	124,1	73,6	7,36	65,02
Воронежская обл.	10,25	11,4	9,34	11,1	89,9	84,1	1987,98	81,5	6179,98
Горный Алтай	8,82	9,54	6,89	10,62	92,4	64,9	123,1	100	424,14
Дагестан	2,89	3,34	2,31	3,35	86,7	69	406,8	27,1	142,57
Еврейская обл.	2,46	6	1,88	10,23	41	18,4	182	100	1218,3
Ивановская обл.	2,05	2,64	1,51	2,45	77,7	61,7	483,7	43,46	160,68
Ингушетия	0,9	1,01	0,69	1,01	89,1	68,7	18,9	10,11	3,95
Иркутская обл.	12,14	18,64	9,13	21,69	65,1	42,1	2387,4	100	28401,93
Кабардино-Балкария	1,08	1,05	0,76	1,05	102,6	72,2	234,5	33,67	27,23
Калининградская обл.	2,43	2,55	2,44	2,84	95,3	86,1	413,03	54,89	99,43
Калмыкия	4,29	9,29	3,13	13,01	46,2	24,1	263,2	100	2290,06
Калужская обл.	2,16	2,81	1,59	2,46	77	64,9	362	43,62	148,87
Камчатская обл.	3,37	4,21	4,42	4,71	79,9	93,9	53,75	15,42	83,13
Карач.-Черкессия	1,17	2,41	0,83	4,88	48,4	17,1	121,2	66,09	139,18
Карелия	6,06	8,54	4,83	8,44	71	57,2	735,08	100	2342,5
Кемеровская обл.	3,13	6,14	2,31	10,14	51	22,8	2897,5	100	22429,58
Кировская обл.	6,91	10,35	4,2	8,49	66,7	49,4	1336,6	100	5075,19
Коми	16,5	21,89	11,47	34,69	75,4	33,1	1105,9	100	25187,57
Корякский	9,59	12,	9,36	12,8	76,4	72,9	28,8	100	92,28

авт. округ		55		4					
Костромская обл.	3,9	5,3 1	2,85	5,38	73,5	53	828	94, 94	1534,87
Краснодарский кр.	2,28	4,1 2	1,81	7,77	55,3	23,3	4073,1	100	13290,3
Красноярский край	10,5 7	14, 38	7,36	17	73,5	43,3	2283,3	100	20406,41
Курганская обл.	3,06	4,1 6	2,83	8,18	73,6	34,6	768,1	100	3239,3
Курская область	2,1	3,1 7	1,61	3,18	66,3	50,6	474,7	50, 41	401,95
Липецкая область	1,72	2,5 1	1,25	2,47	68,3	50,6	472,6	48, 35	372,75
Магаданская обл.	4,92	8,2 3	5,03	8,5	59,8	59,2	288,2	100	712,6
Марий Эл	2,72	3,1 4	2,45	2,92	86,8	83,9	6,3	1,0 7	1,39
Мордовия	2,22	3,8 3	1,49	3,74	58	39,8	396,1	55, 65	633,41
Московская обл.	1,59	1,7 5	1,14	1,71	90,9	66,9	8687,9	60, 02	3725,33
Ненецкий а.о.	6,16	6,3 9	6,25	6,71	96,5	93,1	10,2	25, 06	8,63
Нижегородская обл.	3,79	4,3	2,45	3,48	88,2	70,5	3116	100	2614,91
Новгородская область									
Новосибирская обл.	3,92	6,4 1	3,6	10,9 3	61,2	32,9	2432,2	100	16427,92
Омская область									
Омская область	2,62	4,0 4	2,24	7,73	64,8	29	1834,2	100	8290,54
Оренбургская обл.	4,63	7,1 7	3,44	7,36	64,6	46,7	1707,81	100	6400,55
Орловская обл.	1,57	2,3 3	1,24	2,23	67,7	55,4	359	57	247,77
Псковская область									
Пензенская обл.	2,6	3,9 5	1,92	3,95	65,9	48,5	769,8	64, 09	807,37
Пермская обл.	4,24	6,3	3,05	4,21	67,4	72,5	1691,73	42, 89	2353,1
Приморский край	2,5	4,3 6	1,92	7,35	57,4	26,1	2077,5	98, 41	6957,85
Ростовская обл.	2,57	2,7 1	2,08	2,72	94,8	76,5	1316	35, 44	341,7
Рязанская обл.	2,38	2,6 8	1,71	2,42	88,7	70,5	549,5	53, 98	257,37
Самарская обл.	2,71	3,3 6	1,93	3,23	80,8	59,9	2012,6	66, 96	1984,13
Саратовская	2,58	3,5	2,19	3,66	73	59,9	1111,7	49,	907,15

обл.		4						46	
Саха (Якутия)	28,99	41,76	21,74	47,4	69,4	45,9	896,4	100	21523,5
Сахалинская обл.	4,09	6,33	3,76	9,07	64,6	41,5	646,65	100	2840,19
Свердловская обл.	3,42	6,87	2,49	10,57	49,8	23,6	4324,1	100	34067,71
Северная Осетия	1,53	1,13	1,96	1,13	135,9	174,1	0	0	0
Смоленская обл.	2,48	3,2	1,93	3,17	77,5	60,9	361,3	39,76	251,52
Ставропольский кр.	2,79	5,04	2,19	9,94	55,4	22	2267,8	100	12127,11
Таймырский а.о.	91,36	96,32	100,69	104,92	94,8	96	9,8	4,42	919,3
Тамбовская обл.	1,98	3,03	1,45	2,92	65,2	49,6	352,5	35,9	271,09
Татарстан	3,1	4,48	2,29	4,35	69,2	52,5	2122,4	71,05	2872,66
Тверская область									
Томская обл.	13,09	14,22	15,77	17,86	92,1	88,3	717,3	100	1134,18
Тува	14,15	14,57	9,66	16,6	97,1	58,2	248,1	100	1603,63
Тульская обл.	1,79	1,92	1,45	1,77	93	82,2	3	0,2	5,64
Тюменская обл.	4,73	8,49	3,2	13,19	55,8	24,3	1002,5	100	9093,04
Удмуртия	2,2	3,72	1,57	3,69	59,1	42,6	833,6	62,65	1041,56
Ульяновская обл.	1,96	3,87	1,32	3,92	50,7	33,7	724	62,81	1402,09
Усть-Ордынский а.о.	6,11	8,11	4,88	10,4	75,3	47	43,3	100	233,9
Хабаровский край	15,11	18,88	10,84	17,19	80,1	63,1	1598,6	100	8995,62
Хакасия	4,98	8,31	3,21	10,87	59,9	29,6	498,5	100	3208,91
Ханты-Мансийский а.о.	13,81	19,97	14,53	22,43	69,1	64,8	1200	100	8332,19
Чеченская респ.	1,13	1,53	0,77	1,53	73,9	50,2	401,4	39,16	174,13
Читинская обл.	10,06	12,36	6,96	17,42	81,4	40	1086,81	100	10881,79
Чувашия	2,16	2,55	2,14	2,52	85	85	447,4	47,18	6,98
Чукотский а.о.	8,13	15,99	6,85	16,22	50,8	42,3	123,3	100	1135,35
Эвенкийский а.о.	79,21	79,66	71,79	72,28	99,4	99,3	7,7	32,91	181,39

Ямало- Ненецкий а.о.	25,1 1	28, 49	19,0 4	22,7 7	88,1	83,6	297,6	69, 4	1155,22
Ярославская обл.	2,65	3,2 5	2,02	2,93	81,4	68,9	900,6	72, 59	598,15

5.3. Приоритеты развития инфраструктуры отдельных видов транспорта и целевые показатели модернизации транспортной инфраструктуры России

К транспортной инфраструктуре относятся наземные, водные и воздушные пути сообщения, морские и речные порты, транспортные терминалы, сооружения и оборудование систем навигации, аварийно-спасательного комплекса, атомный ледокольный флот.

Без комплексного развития инфраструктуры всех видов транспорта в условиях глобализации России грозит территориальная дезинтеграция, опасное ослабление экономических связей сибирских и дальневосточных регионов с центральной Россией.

Модернизация транспортной инфраструктуры относится к приоритетным задачам государственного регулирования в Российской Федерации и должна обеспечить благоприятные условия для развития экономики и социальной сферы страны, эффективное функционирование производства и рынка, снижение транспортных издержек, создать необходимые предпосылки для интеграции России в международное производственное, информационное, транспортное и торговое сообщество.

Основными принципами модернизации транспортной инфраструктуры являются:

предпочтительность ликвидации разрывов и очевидных «узких мест», модернизации и развития уже имеющихся мощностей по сравнению с новым строительством;

максимальная концентрация ресурсов на приоритетных проектах, и всемерное ускорение их реализации, в том числе, с привлечением для этой цели иностранных заимствований;

минимизация отчуждения земель для транспортных нужд, локализация и снижение негативных ландшафтных изменений, эффекта фрагментации территорий и загрязнения природных сред;

максимальное использование объектов и коммуникаций для обеспечения внутренних, внешнеторговых и транзитных перевозок;

увязка развития транспортной инфраструктуры с развитием коммуникаций энергетики, связи, других инфраструктурных отраслей;

экономия ресурсов за счет сооружения объектов многоцелевого назначения;

координация развития инфраструктуры различных видов транспорта;

специализация крупнейших объектов инфраструктуры сходного назначения, недопущение или ограничение конкуренции крупнейших инфраструктурных объектов;

обеспечение необходимого резервирования земель для перспективного развития опорной транспортной сети.

Реализация задачи модернизации транспортной инфраструктуры возможна при условии скоординированного развития инфраструктуры всех видов транспорта.

Основными направлениями в развитии инфраструктуры отдельных видов транспорта являются:

железнодорожный транспорт -

поэтапное обновление и модернизация основных производственных фондов федерального железнодорожного транспорта, повышение безопасности движения и качественного обеспечения платежеспособного спроса на перевозки пассажиров и грузов;

внедрение информационно-управляющих систем, модернизация устройств автоматики, телемеханики, связи и энергоснабжения;

оптимизация эксплуатационной работы сети и совершенствование управления перевозочным процессом;

расширение полигона электрификации с доведением доли грузооборота, осуществляемого с применением электротяги, до 80-83%;

развитие высокоскоростного движения;

реконструкция и модернизация железнодорожных линий общей протяженностью более 8 тыс. километров для организации скоростного движения пассажирских поездов со скоростью 160-200 км/час;

реконструкция и развитие пограничных железнодорожных станций для обеспечения беспрепятственного пропуска поездов в международном сообщении и создания условий для проведения пограничного и таможенного досмотра, усиление железнодорожных подходов к существующим и строящимся морским портам;

формирование нового широтного участка Севсиба (как части будущей Северо-Российской евроазиатской магистрали)

рационализация взаимодействия с другими видами транспорта, развитие интермодальных перевозок и совершенствование информационного обеспечения.

автомобильный транспорт -

завершение формирования единой опорной автодорожной сети и ее интеграция в системы автомобильных дорог международного значения Европы и Азии;

модернизация и развитие подходов к крупным городам и сооружения их обходов;

развитие сети местных автомобильных дорог для обеспечения связи населенных пунктов с дорожной сетью общего пользования и решения социальных проблем сельского населения;

улучшение городских улично-дорожных сетей и совершенствование системы организации и регулирования дорожного движения;

строительство автомобильных дорог в зоне Севера и районах нового освоения в целях обеспечения Северного завоза и связи с опорной сетью автомобильных дорог страны;

ликвидация грунтовых разрывов на опорной дорожной сети страны и повышение несущей способности важнейших федеральных магистралей в составе МТК;

модернизация и реконструкция подъездов к железнодорожным станциям, речным и морским портам и другим объектам транспортной инфраструктуры;

строительство соединительных и хордовых дорог в целях разгрузки радиальных магистралей на подходах к Москве и другим крупнейшим городам;

создание крупных терминальных комплексов, в первую очередь, в регионах примыкающих к международным транспортным коридорам;

обустройство до 2010 года 94 автомобильных пунктов пропуска и строительство 11 инспекционно-досмотровых комплексов для таможенного контроля крупногабаритных грузов;

внедрение системы электронно-логистического сопровождения автотранспортных средств и грузов на основных международных автомобильных пунктах пропуска («Торфяновка», «Брусничное –2» и др.) и организация пропуска автотранспортных средств по «зеленому коридору»

развитие сети местных автомобильных дорог для обеспечения связи населенных пунктов с дорожной сетью общего пользования и решения социальных проблем сельского населения;

улучшение городских улично-дорожных сетей и совершенствование системы организации и регулирования дорожного движения;

воздушный транспорт -

оптимизация количества международных и узловых аэропортов, переход к единой системе опорных аэропортов, осуществление в приоритетных аэропортах глубокой модернизации производственных объектов;

техническое перевооружение системы ОРВД;

развитие технического обеспечения аэронавигационного обслуживания, внедрение технологий и технических решений перспективной концепции CNS/ATM Международной организации гражданской авиации;

открытие новых воздушных трасс для полетов воздушных судов отечественных и зарубежных авиакомпаний;

развитие новых трасс – воздушный мост «Северная Америка-Азия»;

возрождение «малой авиации» в отдаленных регионах Российской Федерации;

повышение эффективности взаимодействия национальной системы с зарубежными системами организации воздушного движения.

морской транспорт -

диверсификация портовой индустрии в соответствии с перспективными сценариями развития внешней торговли, наращивание мощностей для обеспечения экспорта наливных грузов, угля, удобрений, а также для переработки контейнеров;

создание систем безопасности мореплавания в северном регионе;

восстановление инфраструктуры, обеспечивающей безопасное судоходство на трассе Северного морского пути;

завершение строительства атомного ледокола «50-лет Победы» и начало разработки проектов и строительство атомных ледоколов нового поколения;

развития систем, обеспечивающих навигационное обслуживание и безопасность судоходства;

строительство инспекционно-досмотровых комплексов для таможенного контроля крупногабаритных грузов;

развитие портовых мощностей в Балтийске;

внутренний водный транспорт -

радикальная модернизация лимитирующих участков на основных внутренних водных путях;

реконструкция наиболее изношенных напорных гидросооружений в целях обеспечения безопасности эксплуатации внутренних водных путей

внедрение систем автоматизированной проводки судов с использованием спутниковых навигационных систем, созданием электронных карт внутренних водных путей;

трубопроводный транспорт -

развитие трубопроводной транспортной инфраструктуры в восточных регионах страны в соответствии с приоритетами обеспечения надежного газоснабжения российских потребителей и диверсификации экспорта энергоносителей;

реконструкция и техническое переоснащение действующих нефтепродуктов;

сооружение новых магистральных трубопроводов к морским терминалам;

создание новых российских мощностей по экспорту нефти на побережье Баренцева моря;

дальнейшее расширение Балтийской трубопроводной системы до 62 млн. тонн нефти в год;

формирование развитой трубопроводной сети на Востоке России с выходами в Корею, Китай и Японию;

расширение и реконструкция газотранспортной системы.

В приложении 2 представлен проект «Стратегии развития магистрального трубопроводного транспорта России».

промышленный транспорт -

модернизация путевого хозяйства: увеличение протяженности путей с рельсами Р-65, прежде всего на подъездных путях;

модернизация тяговых агрегатов с осевой нагрузкой до 26 т для вывозки горной массы из глубоких карьеров;

создание нового поколения вагонов-самосвалов (думпкаров) с осевой нагрузкой до 30-35 т для работы в карьерах и перевозки массовых инертных грузов для замены вагонов-самосвалов, работающих за пределами срока службы;

разработка и создание нового поколения специализированных вагонов, обеспечивающих автоматизированную погрузку и выгрузку опасных грузов;

увеличение протяженности пути на железобетонном подрельсовом основании.

5.4. Концепция транспортных коридоров как основа пространственной модели развития транспортной инфраструктуры

В настоящее время все более актуальной становится задача формирования транспортных коридоров как основа пространственной модели развития транспортной инфраструктуры.

Только в этом случае развитие международных транспортных коридоров, проходящих по территории России, обеспечит, наряду с ростом объемов и эффективности осуществления внешнеторговых перевозок и привлечением на отечественные транспортные коммуникации транзитных грузов третьих стран, повышение эффективности пассажирских перевозок, будет способствовать росту перевозок грузов во внутреннем сообщении.

Одной из основных задач формируемой международной транспортной инфраструктуры является обеспечение развития евроазиатских экономических связей. Активная интеграция в систему международных транспортных коридоров создаст дополнительные возможности для развития российской транспортной системы и дальнейшего совершенствования ее производственной, информационной и технологической инфраструктуры. Концентрация ресурсов – основная идея концепции транспортных коридоров.

Создавая условия для международного транзита, необходимо предусмотреть «подключение» к ним наших внутренних территорий с богатейшей ресурсной базой.

Система международных транспортных коридоров (МТК) формируется в соответствии с географией и структурой существующих и перспективных международных транспортных связей. В ее основу положены официально установленные на второй Общеєвропейской конференции по транспорту международные транспортные (критские) коридоры №№1,2,9, предложения по их продлению по территории России. Для более полного учета геополитических и экономических интересов России направления указанных МТК на территории страны дополнены рядом новых маршрутов, расширяющих зоны действия коридоров и повышающих их эффективность вследствие более полного охвата международных и внутренних корреспонденций.

Рост объемов внешнеторговых и транзитных перевозок будет определяться темпами экономического роста и структурных преобразований в экономике, техническим уровнем транспортной системы и качеством предоставляемых услуг.

Хотя российская транспортная система имеет в настоящее время резервы производственных мощностей, она не в полной мере готова к обеспечению перспективных объемов перевозок грузов и пассажиров, в том числе следующих через территорию России транзитом. Это обусловлено, прежде всего, имеющимися диспропорциями развития мощностей различных видов транспорта для обеспечения перевозок отдельных видов грузов, значительным износом основных фондов транспортных предприятий, отставанием уровня качества транспортного обслуживания по сравнению с международными требованиями.

Для освоения перспективных объемов перевозок грузов и пассажиров по МТК потребуется преодоление сложившихся диспропорций в развитии транспортной системы, улучшение состояния ее материально-технической базы, применение современных технологий. В связи с этим потребуются:

на железнодорожном транспорте – реконструкция и модернизация инфраструктуры с целью повышения скорости движения поездов, реконструкция существующих и строительство новых пограничных и припортовых станций, подходов к строящимся портам, совершенствование информационных и других сервисных служб;

в дорожном хозяйстве – строительство и реконструкция основных магистральных автомобильных дорог;

на автомобильном транспорте – совершенствование структуры парка автотранспортных средств, повышение безопасности дорожного движения и обеспечение природоохранных требований;

на морском транспорте – увеличение мощностей морских портов на направления международных транспортных коридоров для обеспечения возрастающих объемов перевозок внешнеторговых грузов, переключение российских внешнеторговых грузов с иностранных на отечественные порты;

на внутреннем водном транспорте – реконструкция объектов на магистральных участках воднотранспортной сети, обновление парка технических средств путевого хозяйства, создание терминалов круглогодичного действия в речных портах для переработки грузов в крупнотоннажных контейнерах, как основы для организации мультимодальных логистических комплексов.

Для сохранения единого экономического пространства России необходима реконструкция существующих МТК и создание новых. Создание и обеспечение эффективной работы международных транспортных коридоров должно идти по следующим важнейшим направлениям:

-Европа – АТР с использованием железнодорожных сетей европейской части России и Транссиба и выходам к портам Дальнего Востока;

-Северная Европа – Южная Азия, использующее железные дороги и внутренние водные пути, которые связывали бы балтийское побережье России с Каспийским морем, позволили использовать транспортные системы Ирана и Индии;

Северная Европа – АТР с опорой на Северный Морской Путь;

Европа -Азия – Северная Америка (трансполярные авиатрассы).

Стратегическая роль международных транспортных коридоров заключается также в следующем:

-повышение роли России в формировании транзитных грузо- и пассажиропотоков, связывающих Европу со странами АТР, Ближнего и Среднего Востока, страны Азии – с Северной Америкой;

формирование транспортных осей, способствующих выравниванию уровней развития регионов, их эффективной экономической специализации и диверсификации производства, объединяющих российское экономическое пространство;

реализация геоэкономических конкурентных преимуществ России и создание на этой основе мощного экономического роста;

развитие межрегиональных рынков, привлечении инвестиций и облагораживание структуры производства северных и восточных регионов.

Одной из главных задач является привлечение иностранных инвестиций, которые, не снижая уровень обороноспособности страны, были бы привлекательны для всех потенциальных участников.

Концентрация объектов и коммуникаций транспорта в полосе транспортных коридоров позволяет:

добиться концентрации и экономии ресурсов за счет сооружения объектов многоцелевого использования;

обеспечить максимальный уровень координации и взаимодействия различных видов транспорта;

обеспечить создание в кратчайшие сроки опорной транспортной сети, обеспечивающей пространственное и функциональное единство транспортной системы.

5.5. Развитие транспортной инфраструктуры и охрана окружающей среды

Несмотря на исключительно важное место транспортной инфраструктуры в жизни общества, ее развитие связано с негативными последствиями. К их числу относятся:

отчуждение земель под строительство объектов транспортной инфраструктуры, а также соответствующие ландшафтные изменения;

загрязнение природных сред.

В Российской Федерации негативные проблемы от транспортной деятельности в последнее время значительно обострились. Прогноз показывает, что к 2010 году суммарный ущерб, связанный с загрязнением окружающей среды транспортом, может вырасти в России как минимум на 28-30%. Сегодня уже нужны целенаправленные природоохранные меры по защите окружающей среды. При проектировании транспортных магистралей необходимо минимизировать ущерб, наносимый природе, сохранять исторические естественно-природные ландшафтные зоны. Новые транспортные средства должны создаваться с учетом международных экологических норм, а действующие – переоснащаться и модернизироваться для сведения к минимуму загрязнения природы.

Экологически ориентированное развитие транспортных систем в межгосударственном контексте предполагает создание условий для совместного решения проблем в области транспорта и окружающей среды. Принимая во внимание все достоинства и негативные аспекты функционирования транспорта, необходимо способствовать использованию транспортных систем с устойчивым уровнем ресурсопотребления, снижению потребности в перевозках и использованию более экологически чистых видов транспорта.

Транспортная политика России должна поэтапно интегрировать базовые принципы устойчивого развития транспорта, согласно которым решение задач удовлетворения транспортных потребностей не вступает в противоречие с приоритетами охраны окружающей среды и здоровья граждан, не нарушает интересов будущих поколений.

Реализация указанных принципов предполагает следующее:

общество и государство должны стремиться к разумному сокращению транспортных потребностей, не нарушая при этом прав на свободу перемещения и торговли. Идеальным результатом является более медленный рост объемов транспортной работы в сравнении с ростом ВВП.

решения в области развития транспортной системы и регулирования транспортной деятельности оцениваются как с точки зрения экономической эффективности, так и с точки зрения безопасности и экологичности, причем все указанные приоритеты являются равноценными;

органы власти и граждане должны нести ответственность за выбор наилучших в экологическом смысле решений в области транспорта. При этом необходимо обеспечение полного учета экологических последствий при принятии управленческих решений в сфере транспорта, прежде всего – автомобильного;

в рамках реализации принципа «загрязнитель – платит» потребитель транспортной услуги должен полностью оплачивать негативные экологические последствия, связанные с ее предоставлением, от потребления ресурсов до рециклинга транспортных средств;

в регулировании межвидовой конкуренции учитывается необходимость разумного переключения грузо- и пассажиропотоков на экологически более «чистые» виды транспорта;

в налоговой политике акцент переносится с обложения производства и коммерции на обложение потребления ресурсов;

усилия по комплексному решению проблем транспортного планирования, повышения безопасности и экологичности концентрируются, прежде всего, применительно к крупным городам для последующего распространения применения наиболее успешных решений в этой области.

Только действенные и эффективные меры на национальном и межгосударственном уровнях могут способствовать созданию экологически устойчивых транспортных систем, совместимых с требованиями защиты окружающей среды и здоровья населения.

Для обеспечения экологической ориентации функционирования транспортных систем необходимо рассмотреть следующие основные задачи и мероприятия:

1. Создание равных условий конкуренции между всеми видами транспорта на основе разработки и внедрения соответствующих решений в области транспортной политики:

интернализация (учет в стоимости транспортной работы) всех затрат, включая внешние издержки, связанные с ущербом от дорожно-транспортных происшествий и ущербом, вызванным загрязнением окружающей среды, исходя из принципа «загрязнитель платит»;

обеспечение прозрачности ценообразования в сфере транспортных услуг путем использования процедур интернализации и изменчивости всех затрат;

усиление контроля за соблюдением всех существующих ограничений (ограничение скорости, стандарты на выбросы, соблюдение других требований и правил в области безопасности движения, охраны труда и др.);

введение дифференцированного экологического налога на личный транспорт.

2. Экологически ориентированное планирование развития транспортных инфраструктур:

учет на этапе планирования развития инфраструктуры положений, нормативов, требований и конкретных решений, сформулированных в национальных планах (программах) в области развития транспорта, в межгосударственной программе «Развитие транспорта в странах СНГ», включая стратегические оценки воздействия на окружающую среду;

внедрение процедуры оценки воздействия на окружающую среду, которая является обязательной на национальном и межгосударственном уровне при планировании работы транспорта.

5.6. Экономические модели функционирования транспортной инфраструктуры

Сценарии социально-экономического развития России и этапы реализации транспортной стратегии

Транспортная стратегия базируется на основе одобренных Правительством условий функционирования экономики Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Умеренный сценарий развития исходит из относительно устойчивой, но по сравнению с текущим периодом несколько менее благоприятной комбинации внешних и внутренних факторов. Данный сценарий связан с сохранением лидирующей роли добывающего сектора в экономике и экспорте России и некоторого ухудшения для России конъюнктуры на международных рынках сырьевых и энергетических ресурсов (при сохранении стоимости нефти марки Urals не менее \$18,5 за баррель). В этом случае ожидается сохранение устойчивых среднегодовых темпов роста ВВП на уровне 4-5% при достаточно быстром росте реальных доходов населения и инвестиций. К наиболее вероятным внешним шокам при развитии по умеренному варианту может быть отнесено падение мировых цен на нефть (ниже 18 долларов за баррель), что вызовет переход к развитию по критическому варианту. Вероятный внутренний шок связан с увеличением цен и тарифов на продукцию естественных монополий. В целях максимально полного избежания указанных рисков предусматривается интенсивное осуществление структурных реформ и активизация среднесрочных факторов, обеспечивающих переход экономики к устойчивому росту в рамках реализации Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Это позволит в последующем десятилетии (с 2010 г) перейти к инновационной модели экономического роста.

Оптимистический сценарий развития исходит из более благоприятного сочетания внешних и внутренних факторов, предполагает достижение среднегодовых темпов роста ВВП в размере 5-6% с последующим их повышением до 6-8% в период 2007-2015 при интенсификации инвестиционной деятельности и быстром росте реальных доходов населения. Вариант основан на предположении об интенсивной реализации экономических реформ, формировании модели российской экономики, обладающей долгосрочным потенциалом динамичного роста. Реализация «сценария ускоренной диверсификации» возможна на основе радикального улучшения инвестиционного климата (объем инвестиций в основной капитал к 2020 г должен вырасти в 7 раз). Оптимистический вариант характеризуется благоприятным развитием торгово-экономического и политического сотрудничества с зарубежными партнерами, включая преобладание положительных моментов в процессах интеграции и вступления в ВТО при благоприятных для России условиях.

Критический сценарий развития предполагает продолжение экономических реформ в неблагоприятных внешних условиях. Это предполагает реализацию в период до 2010 года в основном полного комплекса реформ, включая реформирование естественных монополий, жилищно-коммунального хозяйства, налоговой системы, административной реформы. В сочетании с предположением о неблагоприятном состоянии внешних факторов такая либерализация может привести в первые годы к отрицательным темпам экономического роста и обострению социальной ситуации. Однако это позволит освободить экономику от издержек реформирования в последующем, окончательно сформирует конкурентную среду. На этой основе будут улучшены динамика и качество экономического роста, осуществлен переход от топливно-сырьевой к инновационной модели развития.

Динамика основных макроэкономических показателей по каждому из рассматриваемых вариантов социально-экономического развития страны определяет параметры перспективного транспортного баланса.

Представленные в Транспортной стратегии количественные параметры развития экономики и транспортной системы (особенно за пределами 2006 г) являются ориентировочными, подлежащими уточнению в процессе реализации Транспортной стратегии.

Вставка 14. Прогноз развития экономики России на период до 2010 и 2025 гг.: основные гипотезы и результаты.

Основной задачей разработки оптимистического прогноза было рассмотреть возможные последствия удвоения валового внутреннего продукта страны к 2010 году в части изменения характера межрегиональных связей (на уровне федеральных округов), роста потребностей экономики в услугах грузового и пассажирского транспорта и способности транспортной отрасли удовлетворить спрос на эти услуги.

Точные количественные оценки параметров экономического развития были невозможны даже в плановой экономике, в том числе и при расчетах на более близкую перспективу. Поэтому приводимые ниже показатели отраслевых темпов роста как в целом по стране, так и по отдельным округам следует рассматривать как один из очень большого разнообразия потенциально возможных результатов, не противоречащих тем исходным гипотезам, которые были заложены в основу формирования оптимистического прогноза.

Динамика спроса на услуги грузового транспорта является следствием действия ряда многих факторов, среди которых, прежде всего, необходимо выделить следующие:

- темпы экономического роста в целом;
- изменения отраслевой структуры экономики, прежде всего промышленного производства;
- изменения в размещении производительных сил, т.е. территориальной структуры производства и потребления (особенно транспортноёмких товаров);
- изменения в географии и структуре экспорта и импорта и роли России в мировой транспортной системе.

Общий спрос на услуги междугороднего пассажирского транспорта определяется соотношением между ростом реальных доходов населения и относительным повышением тарифов на транспорт, а территориальная их структура – численностью населения регионов и размещением транспортных узлов с высоким удельным весом транзитных функций (пересадочных пунктов).

Предваряя итоги анализа имеющихся документов и результаты прогнозных расчетов, выполненных на базе межрегиональной межотраслевой модели, следует отметить, прежде всего, тот факт, что к 2010 году радикальных изменений в территориальной структуре производства (в разрезе федеральных округов) не произойдет. Наиболее заметными могут быть изменения территориальной структуры в добыче отдельных видов топлива – нефти, газа и угля, но и их в период до 2010 г. нельзя назвать радикальными.

Отраслевая дифференциация темпов роста производства в рассматриваемой перспективе будет определяться следующими главными причинами:

изменением структуры потребления населения;

изменением в составе конечного продукта соотношения между потреблением и валовыми инвестициями;

изменением показателей текущих материальных затрат;

изменением соотношений между производством и экспортом, потреблением и импортом;

общим изменением соотношения между экспортом и импортом в направлении сокращения разрыва между ними.

Либеральный характер внешнеэкономических связей и достаточно слабая роль государства в регулировании отраслевых и территориальных пропорций позволяют сформулировать для большинства отраслей относительно автономные концептуальные положения, которые в совокупности своей были заложены в основу разработки долгосрочного прогноза в территориальном разрезе.

Синтез отраслевых прогнозов, для ряда отраслей – их территориальная разверстка, балансировка показателей производства и потребления, ввоза и вывоза, экспорта и импорта, частичная оптимизация территориальных пропорций, расчет значений изменения прямых материальных затрат и трудоемкости, позволяющих обеспечить двукратный рост используемого ВВП, осуществялись на базе оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели, разработанной в ИЭОПП СО РАН в 2002 – 2003 гг. и представляющей экономику страны в разрезе 8 регионов (федеральные округа с выделением в качестве отдельного блока Тюменской области) и 27 отраслей. Гипотезы развития отдельных отраслей определялись исходя из стратегических документов (энергетика и топливная промышленность), либо, в случае отсутствия таковых на период до 2025 г. базировались в основном на таких же предпосылках, которые были приняты на период до 2010 года.

Этапность реализации транспортной стратегии обусловлена этапностью социально-экономического развития страны и необходимостью разрешения накопившихся проблем, сдерживающих развитие транспортной системы и требующих последовательного осуществления мер государственного регулирования.

В рамках оптимистического сценария на первом этапе (2004-2010 гг.) развитие будет ориентировано на ускоренную диверсификацию транспортной отрасли и решение задач, поставленных в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы России».

Модель ускоренной диверсификации возможна лишь на основе радикального улучшения инвестиционного климата, проведения структурных преобразований, преодоление тенденции нарастающего износа основных фондов транспорта, повышения технологического уровня транспортных систем.

Общий объем средств, направляемых на развитие транспортной системы на первом этапе должен составлять ежегодно не менее 4% от ВВП. Реализация транспортной стратегии потребует привлечения в период до 2010 года до 20 млрд. долларов ежегодно. В дальнейшем в случае реализации диверсификационной модели социально-экономического развития экономики оптимальный объем финансирования может быть снижен до 3% от ВВП. Реализация этой модели позволит реализовать стратегические приоритеты развития транспортной системы, сократив бюджетное финансирование основных программных мероприятий на транспорте до 15-17% в общем объеме финансирования.

На втором этапе (2011-2020 гг.) предусматриваются дальнейшие преобразования, направленные на развитие транспортной системы в рамках концепции устойчивого развития, создание надежных транспортных связей между субъектами РФ, реализацию геополитической транспортной стратегии России. В этот период должны быть реализованы следующие меры стратегического характера:

создание максимально благоприятных условий для привлечения негосударственного капитала к строительству и эксплуатации новых транспортных объектов;

сокращение сферы тарифно-ценового регулирования;

расширение круга категорий объектов транспорта, не имеющих ограничения на нахождение в частной собственности.

разработка и принятие законодательной базы системы государственных закупок транспортных услуг для общественных нужд.

разработка и принятие законодательной базы системы оборонного заказа на транспортные услуги.

Выбор такой модели достижения основных целей и реализации транспортной стратегии является фактически безальтернативным.

В целом по Российской Федерации грузооборот до 2010 г. увеличивается в 1,53 раза, что несколько меньше, чем предполагаемый (и заложенный в качестве цели) темп роста всей экономики. Этот факт объясняется тем, что более быстрыми темпами растут менее грузоемкие отрасли (легкая, пищевая, сфера услуг, машиностроение и др.). В этих же отраслях больше удельный вес автомобильного транспорта, что находит свое отражение в увеличении его доли грузооборота. Рост к 2025 г. прогнозируется в 1,88 раз (от 2000г.). Рост доходов населения и увеличение удельного веса «среднего слоя» позволяет прогнозировать опережающий рост мобильности населения, что выражается в росте удельного веса пассажироперевозок по сравнению с грузовыми перевозками.

Опережающий рост доходов населения по сравнению с ростом экономики в целом также ведет к росту удельного веса подотрасли «связь», по сравнению с грузовыми перевозками. Этим можно объяснить факт опережающего роста валового выпуска агрегированной отрасли «транспорт и связь» по сравнению с ростом грузооборота. Рост доходов населения прежде всего скажется на увеличении потребностей в личных транспортных средствах, что предопределяет необходимость ускоренного создания и соответствующей дорожной сети, особенно в районах Сибири и Дальнего Востока для закрепления здесь активного населения.

Грузоёмкость ВВП с учетом газопроводного транспорта снизится и составит 8,7 ткм/USD ВВП.

При реализации умеренного сценария развития экономики будет реализована модель инерционного роста.

На первом этапе (до 2010 г.) развитие будет ориентировано на более эффективное использование имеющихся мощностей. Объем финансирования транспортного сектора не превысит 4% ВВП и будет обеспечивать:

реконструкцию и строительство особо важных объектов транспортной инфраструктуры, в первую очередь – объектов, обеспечивающих безопасность функционирования транспортных систем, а также на модернизацию и обновление парка транспортных средств;

содержание и эксплуатацию находящихся в государственной собственности объектов, обеспечивающих безопасное функционирование транспортных систем;

предоставление субсидий для осуществления социально-значимых перевозок.

При этом относительно больший вес по сравнению с последующим периодом будут иметь меры прямого государственного регулирования. Вводимые на данном этапе перспективные нормы, стандарты и регламенты призваны еще более повысить предсказуемость и стабильность развития транспорта.

На втором этапе должно быть обеспечено ускоренное развитие транспортной системы, направленное на существенное повышение эффективности и качества транспортного обслуживания.

Реализация данной модели развития будет означать консервацию технологической отсталости транспортной инфраструктуры на достаточно продолжительный период времени, что может обострить проблемы и диспропорции в развитии транспортной системы, привести к угрозе резкой потери конкурентоспособности экономики и обороноспособности России.

При неблагоприятном сценарии развития уже в 2004-2005 г.г. могут возникнуть проблемы ограничения транспортной доступности и товародвижения в международных и внутренних перевозках. Транспортная система может стать фактором ограничения экономического роста

Такое развитие ситуации возможно в случае неблагоприятного развития ситуации в экономике страны, связанного с неблагоприятными изменениями на мировом рынке, непредсказуемыми структурными изменениями, сопровождающимися социальными потрясениями. Такой тип развития нельзя характеризовать как устойчивый и отвечающий стратегическим интересам России.

5.7. Инвестиционная модель развития транспортной инфраструктуры

В последние годы приток инвестиций в транспорт был выше среднего по стране. В транспортные предприятия стали вкладывать деньги крупнейшие российские экспортеры, готовые финансировать надежное транспортное обеспечение продвижению своей продукции. Но сегодня уже недостаточно простого увеличения притока инвестиционных ресурсов, речь идет об их оптимальном использовании.

Основной целью инвестиционной политики в транспортном комплексе является формирование транспортной системы, способной эффективно и качественно удовлетворять возрастающий по объему и меняющийся качественный спрос на перевозки пассажиров и грузов. Транспортная система должна, прежде всего, обеспечить баланс спроса и предложений на транспортные услуги и оперативное реагирование на изменения конъюнктуры рынка транспортных услуг.

Финансирование модернизации и развития инфраструктуры основывается на следующих принципах:

финансирование за счет государственного бюджета содержания, эксплуатации и простого воспроизводства находящихся в государственной собственности объектов, обеспечивающих безопасное и экологически устойчивое функционирование транспортной системы;

сочетание средств бюджетов, целевых займов, частного финансирования;

обеспечение гарантированной сохранности опорной транспортной сети в условиях растущей нагрузки на нее за счет адекватного бюджетного финансирования;

модернизация и создание новых объектов инфраструктуры за счет сочетания иницилирующего и долевого бюджетного финансирования с привлечением заемных и частных инвестиционных средств.

Финансирование транспортной инфраструктуры сопряжено с рядом серьезных проблем. С одной стороны, как уже отмечалось, наблюдается рост объемов перевозок, с другой – снижение инвестиций в инфраструктуру. Очевидно, что государство не может стать основным источником финансирования инфраструктуры, у него просто нет ресурсов. Следовательно, перспективная модель финансирования инфраструктуры должна быть ориентирована на создание условий для повышения инвестиционной привлекательности транспортной инфраструктуры. Соответствующими мерами являются:

налоговые преференции (в частности, по имущественным налогам) при налогообложении объектов и систем транспортной инфраструктуры;

повышение доступности кредитных ресурсов для реализации инвестиционных инфраструктурных проектов за счет субсидирования части банковских процентных ставок из средств государственного бюджета, а также государственные гарантии по займам;

предоставление государственных гарантий по привлекаемым для финансирования наиболее значимых инвестиционных проектам капиталам отечественных и иностранных инвесторов;

содействие в организации консорциумов и других объединений инвесторов для финансирования капиталоемких проектов, в том числе с участием иностранных инвесторов;

расширение элементов платности пользования инфраструктурой для покрытия соответствующих эксплуатационных расходов.

Реализация этих мер позволит сократить бюджетное финансирование основных программных мероприятий на транспорте до 15-17%.

Кроме того, государству необходимо отдавать предпочтение определенным формам регулирования, а именно, финансировать составление технико-экономического обоснования проектов, предоставлять гарантии по займам и субсидии по выплате процентов, то есть поддерживать те проекты, которые финансируются другими.

Для этого государством должны быть созданы соответствующие условия. В их числе:

1. В отношении магистральных, транснациональных и международных видов транспорта:

концентрация капиталов и перераспределение государственного участия в капитале промышленных и транспортных предприятий в пользу частных инвесторов. Создание на базе транспортных и промышленных предприятий крупных национальных холдингов;

законодательное обеспечение и юридическое оформление государственно-частных партнерств по управлению этими холдингами;

предоставление преференций на внутреннем рынке транспортных услуг отечественным перевозчикам перед транснациональными корпорациями.

2. В отношении региональных и муниципальных транспортных систем:

создание систем федеральных финансовых гарантий по обязательствам региональных и муниципальных органов власти, принимаемым в рамках государственных (муниципальных) – частных партнерств; определение видов проектов, на которые такие гарантии распространяются, регламентация деятельности органов власти по предоставлению гарантий и механизмов взаиморасчетов.

3. Государственное льготное кредитование совместных проектов в транспортной сфере в рамках государственно-частных партнерств, в том числе с привлечением иностранных заимствований. Государственная поддержка капиталоемких социально значимых региональных (муниципальных) транспортных проектов (метрополитен, аэропорты, скоростные транспортные магистрали).

Перечисленные условия снизят риски для частных инвесторов и повысят доверие к транспортным проектам, в которых более всего заинтересовано государство. Как правило, такие проекты носят долгосрочный характер и социальную направленность, что не позволяет частному инвестору рассчитывать на высокую норму прибыли. Поэтому низкий доход должен быть компенсирован высокой надежностью инвестиций и их возврата с приемлемой нормой дохода на вложенный капитал, признаваемой партнерами (государством и частным капиталом).

Кроме этих мер, следует обратиться к фундаментальному вопросу совершенствования ценообразования в транспортном комплексе путем включения во внутреннюю стоимость транспортирования для всех видов транспорта внешних расходов с целью гарантирования нормального развития надежной транспортной системы. Такая политика будет влиять на спрос на услуги всех видов транспорта, увеличивая цены на отдельных видах транспорта в той степени, в какой они возлагают затраты, не компенсируемые в настоящее время теми, кто пользуется этими средствами транспорта, на общество. Поскольку внешние расходы, связанные с различными видами транспорта, значительно отличаются друг от друга, увеличение цен также будет разным для разных видов транспорта, что приведет к изменению спроса потребителей в пользу тех видов транспорта, которые требуют меньших внешних расходов, а в некоторых случаях – к отказу от ненужных передвижений.

Успешная реализация целей инвестиционной политики в значительной степени определяется расширением круга участников инвестиционного процесса, что может быть достигнуто при эффективном использовании

следующих направлений повышения инвестиционного потенциала и инвестиционной привлекательности транспортной отрасли России:

совершенствование амортизационной политики в целях стимулирования инвестиционной активности организаций транспорта, в том числе применение ускоренной амортизации, укрупненных норм амортизации и других либеральных методов амортизационной политики;

проведение гибкой и адекватной тарифной политики на всех видах транспорта, отвечающей как интересам потребителей транспортных услуг, так и интересам организаций транспорта;

повышение доступности кредитных ресурсов для реализации инвестиционных инфраструктурных проектов за счет субсидирования части банковских процентных ставок из средств государственных бюджетов, а также государственных гарантий по займам;

совершенствование действующей нормативно-правовой базы в рамках Конституции Российской Федерации и международных соглашений;

стимулирование развития лизинговой деятельности, направленной на модернизацию и обновление парков подвижного состава железных дорог, автомобильного и городского электрического транспорта, воздушных, морских и речных судов, дорожной техники на базе развития отечественного транспортного и дорожного машиностроения, автомобильной, авиационной и судостроительной промышленности;

создание условий и возможностей для предоставления организациям транспорта – исполнителям программных мероприятий налоговых и таможенных льгот, гарантированного права приобретения в собственность по минимальным ценам или безвозмездно земельных участков, на которых они размещены;

создание условий для выпуска организациями транспорта облигационных займов под государственные процентные гарантии;

использование различных форм частно-государственного партнерства;

содействие в защите и страховании капитала частных инвесторов;

содействие в организации консорциумов и других объединений для финансирования дорогостоящих проектов, в том числе с участием иностранных инвесторов;

распространение информации среди потенциальных инвесторов о наиболее эффективных и актуальных, с точки зрения государства, инвестиционных проектах;

осуществление государственного контроля за реализацией инвестиционных проектов и эффективностью использования финансовых и других ресурсов.

Вставка 15. Финансирование дорожного хозяйства. Мировой опыт

Механизм финансирования дорожного хозяйства (платы за дороги) в его современном виде сложился под непосредственным влиянием федерального закона США «О дорожных трастовых фондах», принятого в 1956 году и развивавшего практику целевых дорожных налогов и дорожных фондов, существовавших на уровне отдельных штатов с 1910-ых годов.

Эта же система (разумеется, с учетом национальной специфики) была принята по мере развития автомобилизации домохозяйств в законодательствах многих десятков стран мира.

Механизм основан на принципе «пользователь платит». Реализация указанного принципа обеспечивает:

социально – экономически справедливый порядок распределения бремени расходов на дорожное хозяйство, достижение динамического равновесия между спросом и предложением на пропускную способность дорожной сети.

Принцип «пользователь платит» реализуется посредством целевых дорожных налогов (платежей, сборов, плат), которые являются по своей сути превращенной формой платы за пользование автомобильными дорогами. Данный механизм правомерно считается цивилизованно-рыночным. При этом установление номенклатуры и ставок дорожных налогов трактуется как процедура рыночного ценообразования на услуги автомобильных дорог (“road pricing”).

При этом поступления по целевым дорожным налогам аккумулируются в системе дорожных фондов, построенных по иерархическому принципу (центр, регион, муниципальное образование) и являющихся частью соответствующих бюджетов, либо обособленными государственными финансовыми институтами. Из дорожных фондов осуществляется финансирование соответствующих программ по эксплуатации, ремонту и строительству дорог.

Национальные классификации дорог находятся в точной корреспонденции со сферами финансовой ответственности дорожных фондов соответствующего уровня.

Предполагается наличие механизмов учета общественного мнения автовладельцев по поводу направлений развития и совершенствования сети дорог, а также общественного контроля за расходованием средств, аккумулируемых в системе дорожных фондов.

Целевые дорожные налоги (в отличие от налогов общего типа – налоги на доходы, прибыль, имущество и др.) по своему экономическому смыслу являются платой за пользование конкретным государственным

имущественным комплексом и не должны рассматриваться как составная часть суммарной фискальной нагрузки на домохозяйства и бизнес при исчислении макроэкономических показателей бюджета.

Целевые дорожные налоги (платежи, сборы, платы) отражают:

- *платность доступа к пользованию сетью дорог и улиц. Реализуется в виде условно-постоянной части платежей автовладельца или эксплуатанта, взимаемых по факту владения (приобретения, пользования) транспортным средством;*

- *платность фактического использования сети дорог и улиц. Реализуется в виде переменной (покилометровой) части платежей автовладельца или эксплуатанта, взимаемых в зависимости от фактического пробега транспортного средства.*

Порядок установления и взимания условно-постоянной части платежей автовладельца (эксплуатанта) является налоговым во всех вариантах известных из мировой практики. Администрирование указанных платежей производится в увязке с государственной регистрацией транспортных средств и прохождением регулярных технических осмотров.

Порядок установления и взимания переменной (покилометровой) части платежей автовладельца (эксплуатанта) зависит от технически исполнимого и социально – экономически приемлемого для общества механизма измерения фактического объема пользования сетью дорог и улиц.

В настоящее время и на обозримую перспективу единственно реальным порядком установления и взимания переменной части платежей является налоговый порядок, основанный на налогообложении моторных топлив (а также масел и других эксплуатационных материалов). При этом объем потребления топлива принимается как косвенный измеритель фактического объема пользования сетью. В рамках такого порядка плата за пользование сетью закладывается в качестве фискальной компоненты в цене моторных топлив и других эксплуатационных материалов.

Налоговый порядок мобилизации «дорожных денег» напрямую связан с универсальным правом равного для всех налогоплательщиков доступа на автомобильные дороги и улицы, то есть общепринятым в мировой практике отсутствием преимуществ в движении по статусному признаку.

Механизмы сбора платежей с автовладельцев (эксплуатантов) непосредственно на дороге (плата у турникета) рассматриваются как дополнительные, вспомогательные, специальные и обеспечивают в современной зарубежной практике единицы процентов общей суммы расходов на дорожное хозяйство. (См. вставку 16)

«Плата у шлагбаума» также взимается в настоящее время за проезд тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств по сети магистральных дорог общего пользования. Наиболее известным механизмом является введенная в 1994 году в странах центральной Европы система «Евровиньет». Сборы с помощью этой системы составляют до 3% консолидированных расходов на дорожное хозяйство стран-участниц.

В силу сохранения налогового порядка взимания платы за пользование автомобильными дорогами, а также ряда других обстоятельств, автомобильные дороги сохраняются, и будут сохраняться в государственной собственности в настоящее время и на перспективу.

В долгосрочной перспективе принципиально возможен переход на гражданско-правовой порядок взимания переменной части платежей автовладельца или эксплуатанта. Он будет основан на аппаратно-программной фиксации фактического пробега транспортных средства, как в суммовом выражении, так и дифференцированно по конкретным участкам улично-дорожных сетей. В рамках такого порядка автовладелец (эксплуатант) платит по выписанным счетам за пользование сетью дорог и улиц как за конкретную услугу с измеренным объемом и качеством. Внедрение такого порядка связано с развитием систем бортовой автомобильной электроники, а также удаленного (в том числе – спутникового) слежения за движением транспортных средств. Внедрение этого механизма потребует значительных затрат, а также решения ряда правовых и информационно-технологических проблем, связанных с защитой конфиденциальной информации о транспортном поведении граждан.

Переход с налогового на гражданско-правовой порядок взимания переменной части дорожных денег открывает принципиальные возможности для поэтапной коммерциализации и приватизации определенной части дорожной сети. По имеющимся прогнозам этот переход станет технически возможным в наиболее развитых странах через 10-15 лет; в России – за пределами прогнозного горизонта. Даже при наличии исчерпывающих технических возможностей данный переход останется небесспорным с позиций экономической целесообразности.

Российская практика

Существовавшая вплоть до 2001 года система дорожных фондов (Федеральный дорожный фонд РФ, территориальные дорожные фонды субъектов РФ) имела в качестве основного доходного источника налог на пользователей автомобильных дорог. Указанный налог относился к числу оборотных налогов, взимаемых с выручки предприятий, не был привязан к реальному объему потребления услуг дорожного хозяйства и оказывал негативное влияние на развитие реальной экономики.

Последовательное снижение ставки этого налога и его полная отмена с 2003 года были неизбежными шагами проводимой налоговой реформы.

Ликвидация (консолидация в бюджет) дорожных фондов была обоснована следующими причинами. Во-первых, отмена налога на пользователей автомобильными дорогами с начала 2003 года не

компенсируется в полной мере увеличением других налогов, которые могли бы целевым образом направляться в дорожные фонды. Во-вторых, консолидация дорожных фондов на федеральном уровне и в большинстве регионов привела к повышению прозрачности расходования бюджетных средств, которое стало осуществляться через казначейскую систему, что способствует повышению прозрачности расходования бюджетных средств, эффективности контроля и надзора за расходами.

Одновременно, указанная мера имела неизбежные негативные последствия, связанные с переводом дорожного хозяйства в категорию бюджетополучателей общего типа, то есть полным отходом от описанного выше и общепринятого в мировой практике принципа «пользователь платит».

В настоящее время в российском законодательстве пользовательские налоги (как и все иные целевые налоги) номинально не предусмотрены. По экономическому смыслу к пользовательским налогам относятся в настоящее время акцизы на бензин автомобильный, дизельное топливо и моторные масла, а также транспортный налог.

Действующая в России система сбора платы за проезд тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств крайне несовершенна, а ее доходы составляют менее 0,05% консолидированных расходов на дорожное хозяйство.

Указанные источники консолидируются в федеральном бюджете и (или) бюджетах субъектов Российской Федерации (территориальных дорожных фондах) и покрывают до 1/3 суммарных расходов бюджетной системы на дорожное хозяйство.

Таким образом, 2/3 расходов дорожного хозяйства покрывается за счет налоговых источников общего типа.

Суммарно указанные расходы составляют в настоящее время 1,51% от ВВП, что заметно ниже, чем в 2000-2001 г.г. и значительно уступает объективным потребностям развития национальной дорожной сети в условиях многолетнего дефицита дорог и ускоренного роста автомобилизации.

В то же время, следует иметь в виду, что дорожная отрасль, находясь в статусе «рядового» бюджетополучателя, не может рассчитывать на существенное увеличение объемов финансирования за счет бюджетных источников общего типа.

Реализация транспортной стратегии потребует привлечения в период до 2025 года до 20 млрд. долларов ежегодно. Крайние взгляды на финансирование транспорта – принцип полной финансовой ответственности государства и принцип полной приватизации – очевидно несостоятельны.

5.8. Государственно-частное партнерство в развитии и использовании транспортной инфраструктуры

Состояние транспортной инфраструктуры требует коренной модернизации, реконструкции и обновления. Решение этой задачи в среднесрочной перспективе невозможно без широкого привлечения частного капитала, в первую очередь отечественного.

Для этого государством должны быть созданы соответствующие условия. Растущее значение социальной и производственной инфраструктуры, ответственность государства за ее развитие при ограниченности финансовых возможностей определяют необходимость обновления и совершенствования инвестиционного инструментария в целях повышения эффективности затрат и более полного удовлетворения потребностей общества. Одним из перспективных решений инвестиционной проблемы является объединение ресурсов и действий государства и частного сектора в различных формах государственно-частного партнерства.

Транспорт представляет собой один из классических секторов, в котором развиваются различные формы государственно-частного партнерства.

Выбор государственно-частного партнерства определяется двумя обстоятельствами:

транспорт – не самоцель, а средство для реализации экономической деятельности и жизни общества. В этом смысле большинство транспортных проектов имеют большое социально-экономическое значение, что не вызывает большой заинтересованности у потенциальных инвесторов;

транспортная инфраструктура – капиталоемкая отрасль. В связи с этим финансирование первоначального этапа выливается в довольно значительные суммы.

Выгоды частных инвесторов и операторов заключаются в том, что в рамках государственно-частного партнерства государство принимает на себя определенную часть затрат, рисков, а также использует имеющийся административный ресурс для повышения привлекательности соответствующего проекта для негосударственного участника.

Формы государственно-частного партнерства в сфере общественного транспорта, портов, аэропортов могут быть в форме концессий на управление или эксплуатацию существующей инфраструктуры на определенный срок. Поэтому необходимо ускоренное создание правовой базы для концессий, схем «построил-используй-передай» и других форм частно-государственного партнерства, в которых партнерство с частным сектором может принести большую выгоду за счет эффективного качества обслуживания, позволяя в то же время властям законодательное распределение прав, ответственности и рисков между государством и инвестором при реализации различных транспортных проектов.

Различают две большие категории государственно-частных партнерств. Если пользователь платит значительную часть стоимости строительства и содержания дорог, мы будем говорить о концессии с полной оплатой пользования платными дорогами. Если государственные власти считают, что пользователь не должен платить, исходя из государственной политики или потому, что мала платежеспособность

пользователей, а инфраструктура необходима для благоустройства территории, мы будем говорить о концессии с условной системой оплаты за пользование платными дорогами, где государственные власти платят строителю.

Государственно-частное партнерство стало одним из главных инструментов государственного управления в мире. В ходе многолетней хозяйственной практики за рубежом выработаны различные формы взаимодействия государства и частного капитала, в том числе и в инфраструктурных отраслях. К ним относятся приватизация, концессионные проекты, система франчайз, контрактная система и лизинг. В последние годы в мировой практике реализации инвестиционных проектов все более широкое распространение получают концессионные соглашения, в которых эффективность на различных стадиях инвестиционного процесса успешно сочетается с контролем со стороны государства. Использование этой модели диктуется необходимостью (из-за ограниченных финансовых возможностей государства) привлекать частный капитал к финансированию и эксплуатации долгосрочных инвестиционных проектов в первую очередь в области производственной инфраструктуры. Стратегия концессионных соглашений не является универсальной для всех типов инфраструктурных проектов. Их сравнительная эффективность возрастает при невозможности приватизации по социально-экономическим причинам, при необходимости значительных первоначальных инвестиций в проект; наличии крупного потенциала для экономии ресурсов на этапах строительства и эксплуатации, а также при возможности покрытия части инвестиционных затрат за счет пользователей.

Практикой выработаны оптимальные формы привлечения частного капитала в реализацию инвестиционных инфраструктурных проектов. Очевидна наибольшая целесообразность применения концессионных соглашений при сооружении автомобильных дорог, туннелей и мостов. Во-первых, эти объекты инфраструктуры образуют стратегическую транспортную сеть, которую государство стремится держать под контролем. Во-вторых, при строительстве автодорог национального значения необходимы крупные первоначальные инвестиции и высок риск превышения запланированных расходов на строительство. В-третьих, хотя эксплуатационные издержки в сравнении с инвестиционными по этому виду проектов сравнительно невелики, автостреды, функционирующие на концессионной основе, обычно требуют меньших затрат на поддержание и ремонт.

Концессионные соглашения находят применение и в практике строительства железных дорог. Полная приватизация железнодорожного транспорта отвергается многими странами из-за неспособности частных предприятий, в большинстве случаев, обеспечить финансовую отдачу в размере, необходимом для покрытия эксплуатационных и первоначальных инвестиционных издержек и получения прибыли только за счет платных тарифов. Но и концессионные проекты в этой сфере зачастую невозможны без существенных государственных субсидий.

В отличие от традиционных государственных инвестиционных проектов, расходы на которые финансируются за счет бюджета или кредитов, основой функционирования концессионных проектов служит сочетание акционерного и заемного капитала, соотношение между которыми варьируется в зависимости от конкретного проекта и по странам. Максимальное соотношение между ними в пользу заемного составляет 80:20.

В каждом конкретном случае при выборе между традиционным и концессионным контрактом, государственная администрация обязана взвешивать их плюсы и минусы. Для применения форм государственно-частного партнерства (концессий, схем «построил-используй-передай» долгосрочной аренды и других) предусматривается:

разработка концепции и стратегии государственно-частного партнерства в транспортном секторе;

разработка нормативно-правовой базы для применения механизмов государственно-частного партнерства;

создание системы управления и организационно-экономической модели государственно-частного партнерства в транспортном секторе;

определение сегментов транспортной инфраструктуры, для развития которых целесообразно применение механизмов государственно-частного партнерства;

обеспечение прав и ответственности участников процесса государственно-частного партнерства в природоохранных и экологических аспектах реализации крупных проектов;

создание системы информирования общества и обеспечение обсуждения проектов, реализация которых осуществляется с применением форм государственно-частного партнерства;

Чтобы обеспечить приток частного капитала в инфраструктурные проекты на концессионной основе, государству необходимо создать приемлемый для обеих сторон баланс рисков и вознаграждения. Объявлению государством торгов по конкретному концессионному проекту должна предшествовать серьезная работа по созданию ясной концепции инвестиций в инфраструктуру на среднесрочную перспективу и определению инвестиционных приоритетов, по ознакомлению потенциальных инвесторов с содержанием и спецификой этой концепции.

Вставка 16. Опыт организации платных дорог

В зарубежных руководствах по автомобильным дорогам термин «платные дороги» (“Toll Roads”, “Toll Facilities”) трактуется как «Дороги, на которых взимается пошлина» («Transportation Toll»).

Распространенность системы платных дорог иллюстрируется следующими цифрами. В США общая протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием превышает 2 млн. миль. Протяженность сети межштатных магистралей (Interstate Highway System) – 42800 миль. Суммарная протяженность

платных участков автомобильных дорог, все из которых относятся к категории хайвеев, – 2230 миль. Доля платных участков автомобильных дорог в суммарной протяженности национальной сети – 0,11%.

Во Франции общая протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием 950 тыс. км. Протяженность сети супер-хайвеев (аналога американской сети межштатных магистралей) – 9300 км, в том числе платных дорог 8000 км. Таким образом, во Франции, где сеть платных дорог считается самой мощной в мире, доля платных участков автомобильных дорог в суммарной протяженности национальной сети – 0,84%.

Введение транспортных пошлин на определенном участке дороги является согласно упомянутым руководствам «эффективным и самокупаемым инструментом организации дорожного движения, выполняющим функцию оптимального распределения трафика по параллельным маршрутам».

Схема введения платности, как правило, такова. Два населенных пункта связаны местной дорогой, а также двумя и более магистральными дорогами, идущими в обход населенных пунктов. Одна из них – сооружена в классе супер-хайвеев на средства бюджета (дорожного фонда), как правило, с привлечением заемных средств под их гарантии; в ряде случаев – с долевым участием будущего концессионера – эксплуатанта дороги.

Организатор дорожного движения заинтересован в том, чтобы оптимальным образом рассредоточить транзитный трафик между имеющимися магистральями. Единственным способом решения этой задачи является введение платного доступа на лучшей из этих дорог.

На эту платную трассу выводится, как правило, межрегиональный и международный грузовой транзит, а также пассажирский туристический трафик.

По данной схеме устроены многочисленные платные дороги в Западной Европе, которые обеспечивают, в частности, трансевропейские автомобильные перевозки.

Подчеркнем, что распространение указанной схемы связано с решением задач организации дорожного движения и ни коим образом не связано с рыночным реформированием или коммерциализацией дорожного хозяйства.

Принципиальные элементы данной схемы:

- схема вводится на фоне применения стандартного механизма целевых дорожных налогов и дорожных фондов, и является частным и скромным по масштабам дополнением к этому механизму;

- плату за проезд собирают исключительно на дорогах высших технических категорий («хайвеех», «автобанах»);

- в странах с развитыми законодательными нормами защиты прав потребителей величина ставок проездной платы составляет порядка 0,01 – 0,1 евро/км;

- проездная плата достаточна для окупаемости «инструмента организации дорожного движения» (расширение проезжей части в местах сбора платы, приобретение и эксплуатация специального оборудования для сбора платы), покрытия дополнительных затрат на содержание дороги по повышенным стандартам, в ряде случаев – для покрытия процентных расходов по обслуживанию кредитов (займов), привлеченных на строительство (реконструкцию) дороги. Плата за проезд не покупает строительство (реконструкцию) дороги как инвестиционный проект.

Кроме того, механизмы платного доступа и платного проезда с успехом применяются на уровне локальных мероприятий по организации движения на городских и пригородных территориях. Здесь они выполняют функции:

- организация дозированного впуска на искусственные сооружения (мосты, тоннели, эстакады) с ограниченной пропускной способностью, прежде всего – под углом зрения безопасности движения и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий;

- сдерживание доступа автомобилей в выделенные городские районы или рекреационные территории. В этих случаях схема “Toll Road” работает в комплексе со схемой “Park-and-Ride”.

Для реализации строительства частной платной автомобильной дороги (или искусственного сооружения) в качестве прибыльного инвестиционного проекта с реальным сроком окупаемости требуется стечение множества уникально удачных для инвестора обстоятельств:

- высокая автомобилизация населения и, соответственно, высокая концентрация трафика на платном участке,

- либеральность местного законодательства и готовность населения платить высокие транспортные пошлины, что позволяет вводить проездную плату, на порядок более высокую, чем на платных дорогах США и Западной Европы (1 долл./км и выше).

- Характерными примерами являются ряд платных мостов и тоннелей, сооруженных в крупнейший азиатских агломерациях (Гонконг, Сингапур ...) на частные деньги и окупившихся в качестве самостоятельных инвестиционных проектов.

Введение платности не играет заметной роли в снижении суммарных расходов бюджетной системы (или дорожных фондов) на содержание и развитие национального дорожного хозяйства.

Однако, указанные цифры и факты не умоляют весьма важного значения платных дорог в системе национального дорожного хозяйства.

Строительство платных автомагистралей с привлечением кредитов и негосударственных источников финансирования, а также организация платного проезда по вновь вводимым в эксплуатацию автомобильным дорогам высших технических категорий, в первую очередь, выгодны государству (как собственнику дорог). Такие решения позволяют, помимо отмеченного вклада в улучшение организации движения, снять с бюджета часть бремени финансирования работ по их строительству (реконструкции), ремонту и содержанию.

В Российской Федерации принципиальное решение о возможности эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе было принято еще в конце 1992 года, однако сдерживалось до настоящего времени из-за отсутствия надлежащей законодательной базы.

6. Развитие рынка транспортных услуг

6.1. Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольного регулирования на транспорте

Общий ход экономических реформ на транспорте направлен на развитие рыночных отношений. Основой функционирования и развития рынка транспортных услуг является конкуренция независимых негосударственных операторов. Государственное участие в акционерных обществах (речь идет о реальном участии – на уровне контрольного или блокирующего пакета акций) на определенном переходном этапе может быть оправдано только в отношении компаний, которые определяют устойчивость целых сегментов национального рынка транспортных услуг. Если государство является в компании миноритарным акционером, то соответствующий пакет должен быть реализован на рынке. Государственные унитарные предприятия, конкурирующие с частными операторами на рынке транспортных услуг, должны быть приватизированы.

Основными направлениями развития рынка транспортных услуг являются:

сокращение монопольного сектора;

разделение потенциально конкурентных и монопольных сфер транспортной деятельности;

недопущение совмещения одним хозяйствующим субъектом функций оператора монопольного объекта инфраструктуры и перевозчика;

создание условий, обеспечивающих недискриминационный доступ потребителей транспортных услуг к транспортной инфраструктуре;

устранение неоправданных административных и экономических барьеров для конкуренции транспортных операторов;

использование в тех случаях, где по тем или иным причинам невозможна прямая конкуренция на рынке, конкуренции "за рынок" на основе проведения публичных конкурсов операторов;

совершенствование системы допуска к транспортной деятельности на основе механизмов лицензирования и подтверждения соответствия транспортных средств и услуг установленным требованиям;

совершенствование принципов и механизмов тарифно-ценового регулирования на транспорте, поэтапный переход от ценового регулирования к рынку свободных цен;

стимулирование консолидации транспортного бизнеса в отдельных сегментах рынка;

правовое разделение секторов перевозок, выполняемых по найму, и перевозок собственных пассажиров и грузов; защита наемных перевозчиков от несправедливой конкуренции со стороны нетранспортного сектора экономики;

постепенная замена количественных квот (там, где они существуют), качественными;

развитие малого бизнеса на транспорте.

Развитие конкуренции на основе разделения потенциально конкурентных и естественно монопольных сфер деятельности позволит расшить «узкие места», в отношении которых требования недискриминационности имеют решающее значение для развития конкуренции.

Требования недискриминационности должны быть построены на принципах совместимости с антимонопольным (конкурентным) законодательством.

Недискриминационный доступ к инфраструктуре и услугам инфраструктурного характера означает отсутствие необоснованных административно-правовых, организационно-производственных и экономических преимуществ одних перевозчиков, владельцев инфраструктуры и иных потребителей транспортных услуг перед другими.

Совершенствование антимонопольного регулирования предусматривает:

введение реального контроля рыночной концентрации, меры по организации рынков, связанной с отделением конкурентных видов деятельности от монопольных, отделение рынка транспортных услуг от сектора нерыночной коммерческой эксплуатации транспортных средств и сектора использования транспортных средств для некоммерческих нужд;

повышение эффективности государственного регулирования с сокращением естественно монопольных сфер деятельности и, соответственно, с постепенным замещением прямого регулирования (в том числе посредством установления тарифов) на рыночные методы регулирования (в том числе методы антимонопольного регулирования и контроля);

совершенствование законодательства, в том числе антимонопольного и специального (отраслевого), разработка правил доступа на рынки и правил их функционирования, а также типовых договоров на оказание услуг субъектами естественных монополий;

формирование процедур сорегулирования, позволяющих формировать требования и условия доступа к оказанию услуг с привлечением организаций пользователей и их объединений.

Практика развития рынка показывает, что зачастую регулирование потенциально конкурентных сфер деятельности становится неэффективным и сопряженным с нецивилизованными формами лоббирования, а введение саморегулирования является преждевременным.

Поэтому назрела необходимость введения реального контроля рыночной концентрации, а в секторах естественных монополий – меры по организации рынков, реструктуризации, связанной с отделением конкурентных видов деятельности от монопольных.

6.2. Совершенствование механизмов лицензирования и сертификации субъектов предпринимательской деятельности и других видов деятельности, продукции и услуг на транспорте

Одним из основных методов регулирования рынка транспортных услуг является лицензирование. Базовая функция лицензирования – идентификация субъектов транспортной деятельности, создание основы для предъявления к ним тех или иных требований.

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления. Лицензия представляет собой барьер при входе на рынок транспортных услуг и может быть поводом для дискриминации. В целях недопущения последней, положение о лицензировании конкретного вида деятельности должно содержать четко сформулированные нормы по следующим вопросам:

стандартные требования к заявлению на выдачу лицензии;

исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения лицензии;

порядок принятия решения о выдаче или отказе в выдаче лицензии;

требования к проведению экспертизы и экспертному заключению;

требования к лицензии, ее форме и регистрации;

Вставка 17. Практика лицензирования судоходных компаний.

Государство заинтересовано в том, чтобы максимальный объем транспортных услуг, конкурентных по цене и качеству, обеспечивался экономически состоятельными и инвестиционнопривлекательными судоходными компаниями как главными экономическими агентами отрасли. Необходимым условием этого является повышение степени концентрации хозяйственной деятельности в сфере коммерческих перевозок.

В результате планируется обеспечить увеличение загрузки современных судов и перегрузочных мощностей, повысить экономическую эффективность эксплуатирующих их компаний. Основным инструментом проведения государственной политики в этом направлении является совершенствование практики лицензирования, осуществляемого, прежде всего, путем уточнения лицензионных требований к судоходным компаниям в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», которым предусматривается лицензирование основных видов деятельности на внутреннем водном транспорте – перевозок пассажиров и грузов, проведения погрузочно-разгрузочных работ.

Наряду с повышением требований к лицензируемым компаниям предусматривается ужесточение практики приостановки и отзыва лицензий за нарушение хозяйствующими субъектами действующих лицензионных требований.

Улучшению финансовых показателей деятельности судоходных компаний будут способствовать проводимые государственными органами мониторинг и оценка экономической оправданности тарифов на услуги инфраструктурных предприятий – монополистов отрасли, использование механизмов антимонопольного регулирования тарифов таких предприятий

Для сокращения непроизводительных расходов судоходных компаний и, как следствие, их финансового оздоровления планируется стимулировать передачу объектов социальной сферы, находящихся на балансе судоходных компаний, в муниципальную собственность.

В связи с вступлением в действие в 2003 г. закона «О техническом регулировании» важнейшим направлением является всестороннее развитие и совершенствование процедур добровольного подтверждения соответствия на транспорте. Это сегодня, помимо лицензирования, пожалуй, единственный механизм государственного регулирования в отношении безопасности и качества продукции и услуг в рыночных условиях.

Сфера технического регулирования должна быть ограничена задачами защиты жизни и здоровья людей. Необходима ревизия технического законодательства в области транспорта и отмена всех обязательных требований, не связанных с защитой жизни и здоровья людей.

Должны быть разработаны и приняты нормативные правовые акты, предусмотренные законом: технические регламенты и обязательные стандарты. В то же время необходимо введение добровольной государственной сертификации транспортных услуг на основе действующих в настоящее время стандартов.

6.3. Принципы тарифно-ценового регулирования

Тарифно-ценовое регулирование является инструментом антимонопольной политики и должно быть по возможности ограничено сферами естественных монополий. При этом должен обеспечиваться баланс интересов пользователей и субъектов естественных монополий. Для пользователей услуга должна быть качественной, отвечать требованиям стандартов и быть доступной по цене. Для производителей должно быть обеспечено возмещение экономически обоснованных затрат и эффективное развитие.

При регулировании тарифов могут ставиться следующие основные задачи:

контроль общего уровня тарифов для недопущения развития инфляции;

ограничение тарифов сверху с целью обеспечения доступности услуг для большинства потенциальных потребителей;

ограничение тарифов снизу для недопущения демпинга;

обеспечение ценовой прозрачности рынка (введение принципа объявленного тарифа);

обеспечение разумной стабильности тарифов (недопущение изменения тарифа в течение определенного времени).

В условиях сокращения и постепенного отказа от перекрестного субсидирования есть основания предполагать достаточно значительный рост тарифов для населения. Успешное осуществление реформ и формирование ценообразования на принципах экономической обоснованности возможны, если будут приняты меры адресной защиты малоимущих слоев населения, упорядочены расчеты с бюджетами всех уровней. Требуют совершенствования механизмы формирования средств и целевого их использования для развития социально значимых и экономически неэффективных проектов.

В настоящее время регулируются тарифы на следующие виды транспортных услуг:

Грузовые железнодорожные перевозки. Тарифы на грузовые железнодорожные перевозки во внутригосударственном сообщении не повышались с июля 1997г. до ноября 1999г. С 1999 года функции по регулированию естественных монополий на транспорте были возложены на МАП России. За IV кв. 1999г. – IV кв. 2001 г. проведено несколько индексаций тарифов (с 1.11.99г на 10%, с 30.12.99г на 15%, с 1.08.2000г на 18,5 %, с 01.07.01 на 17,5 %, с 01.07.01 на 18 %). МАП России не согласилось со многими предложениями МПС России. Общее повышение тарифов на перевозку грузов во внутригосударственном сообщении могло составить 187 %, вместо фактических 129 %. При этом, в одном из случаев, обоснованность принятого МАП России решения была доказана в суде, разбирательство в котором проходило по иску МПС России.

Сбалансированная тарифная политика обеспечила успешную деятельность в области грузовых перевозок. В 1999 г. отправление грузов по сравнению с предыдущим годом выросло на 13,5 %, грузооборот (за счет роста дальности перевозок) – на 18,1 %. В 2000 г. обеспечен стабильный рост грузовых перевозок, хотя его темп был несколько ниже, чем в 1999г. (грузооборот в 2000 г. составил 1373,2 млрд.ткм.). Грузооборот во внутригосударственном сообщении вырос в 2001 г. (9 месяцев) по сравнению с аналогичным периодом 1999 г. на 15,8%. В 2000 г. железные дороги получили 246,3 млрд. руб. доходов от перевозок с превышением уровня 1999 г. на 89,9 млрд. руб., или на 63,5%. Балансовая прибыль отрасли в 2000 г. составила 54,1 млрд. руб., что на 24,4 млрд. руб. больше, чем в 1999 г. По итогам 2001 г. рост грузооборота составил на 5-8 %, а рост доходов отрасли составил 315 млрд. руб.

Увеличение объемов перевозок индексация тарифов создали базу для дальнейшего повышения доходности отрасли. В 2002 году доходы от перевозок выросли к 2001 году на 98 млрд. рублей или на 31% и составили 419 млрд. рублей.

Тарифы на пассажирские железнодорожные перевозки. В 1999 г. пассажирооборот во всех видах сообщений составил 141 млрд. пасс-км, что выше уровня 1998 г. на 12,3 %. В 2000 г. объем пассажирских перевозок возрос по сравнению с 1999 г. на 18,8 % и составил 167,5 млрд. пасс-км.

Министерство проводило поэтапное повышение пассажирских железнодорожных тарифов. Общий итог индексации пассажирских железнодорожных тарифов с 1999 г. по 2001г. составил:

в вагонах повышенной комфортности типа «СВ» – 20 % (с 01.11.99), 10 % и 20 % (с 01.10.00 и 20.10.00);

в купейных вагонах -10 % (с 01.11.99);

в купейных вагонах фирменных поездов – 10 % и 20 % (с 01.10.00 и 20.10.00, соответственно);

на перевозки пассажиров в дальнем следовании, багажа и грузобагажа, а также платы за пробег багажных, пассажирских, почтовых, грузовых вагонов, в том числе изотермических, следующих в составе пассажирских, почтово-багажных и грузопассажирских поездов – 10 % (с 01.11.99), 25 % (с 10.09.00) и 30 % (с 10.01.01).

В то же время значительная стоимость пассажирских билетов, отсутствие гибкости тарифного регулирования, по мнению МАП России, начали сказываться на объемных показателях работы. Ранее, начиная с 2000 года МАП России неоднократно предлагало МПС России перейти на гибкую систему установления тарифов в зависимости от сезона и от спроса. Однако эти предложения были поддержаны МПС России только в конце 2002 года. Эта система была применена ФЭК России на 2003 год.

Неблагоприятные тенденции в пассажирских перевозках железнодорожным транспортом были характерны и для 2001, и для 2002 годов. Так, по данным Госкомстата пассажирооборот железнодорожного транспорта в дальнем сообщении в 2001г. уменьшился по сравнению с 2000 г. на 3,8 % (пассажирооборот в автобусном сообщении при этом вырос на 1,8%, а рост в воздушном сообщении составил около 15%), а в 2002 по сравнению с 2001 годом – снижение пассажирооборота на железнодорожном транспорте составило ещё 5,1%. Рост пассажирооборота автомобильного транспорта (автобусы) составил в октябре 2002 года по сравнению с октябрём 2001 года 0.3%, а рост на воздушном транспорте – 10%.

Несмотря на принимаемые меры по индексации тарифов, меры по сокращению эксплуатационных расходов явно недостаточны, пассажирские перевозки продолжают оставаться убыточными и субсидироваться за счет доходов от грузовых перевозок. Дотации из федерального бюджета на покрытие убытков и развитие пассажирского транспорта в настоящее время практически отсутствуют, а поддержка перевозок пассажиров силами регионов недостаточно эффективна.

Услуги морских и речных портов. Тарифы на услуги субъектов естественных монополий в морских и речных портах устанавливаются, исходя из обоснованности затрат и издержек на их производство, налогов и других платежей, стоимости основных производственных средств, потребности в инвестициях, амортизационных отчислениях, прогнозируемой прибыли, спроса потребителей услуг и интересов регионов, выполнения портом социально-значимых для региона программ.

При вынесении тарифных решений необходимо исходить из инвестиционной политики предприятия, выполнения портом социально-значимых для региона программ (например, участие речных портов в программе Северного завоза, пассажирские перевозки по региональным тарифам, которые, как правило, ниже себестоимости), степени экономической обоснованности тарифов, учета транспортных издержек, спроса пользователей и интересов регионов.

К настоящему времени тарифы всех крупнейших морских торговых и рыбных портов рассмотрены и утверждены правлением МАП России и регулярно пересматриваются ФЭК России.

Решения правления, как правило, не предусматривали значительных изменений тарифов на перевалку внешнеторговых грузов, а для каботажных грузов имели своей целью минимальное изменение уровня тарифов. Так, установленный решениями правления МАП России в 2000 г. общий индекс повышения тарифов Прейскуранта 11-01-89 составил по отношению к 1990 г. в порту Магадан по углю – 6,64, по остальным видам грузов – 13,83, в порту Архангельск – 6,6-7,5, в портах Чукотки – по углю – 8,0, по остальным видам грузов – 11,2, в порту Кандалакша – 7,2. При этом за указанный период (с 1990 г.) цены производителей промышленной продукции выросли в среднем более чем в 20 раз.

В среднем тарифы в морских портах увеличивались не более чем на 20%, а по некоторым видам грузов значительно снижались. Так, в 2001 г. в портах Туапсе, Новороссийск, Находка, Владивосток, Магадан снижены тарифы за перегрузку металлов и химических грузов на 5-30 %, в стивидорных компаниях ООО «Директория – Новый морской порт» (г.Ейск), ОАО «Комбинат Импортпищепром» (г.Новороссийск) по основной номенклатуре экспортно-импортных грузов снижение составляет до 50%, в порту Санкт-Петербург тариф на перегрузку угля снизился на 28% за счет внедрения новой технологии с применением конвейерных систем.

Кроме решений по пересмотру тарифов на погрузочно-разгрузочные работы в портах и терминалах, правление МАП России принимало решения по ставкам сборов с судов в морских портах, взимаемых морскими администрациями портов. Решения были направлены на повышение привлекательности российских портов для судовладельцев, поддержку российских перевозчиков и обеспечение безопасности судоходства в портах. Например, в порту Санкт-Петербург установлены льготные ставки портовых сборов для судов река-море, что позволило начать освоение нового маршрута перевозок и уменьшить затраты российских судовладельцев.

В 2001г. решением правления МАП России изменен порядок взимания корабельного сбора с судов в портах Российской Федерации. Ранее сбор взимался по льготной или обыкновенной ставке, последняя превышала первую в зависимости от порта в 1,2 – 3,7 раза. Сохранение существующей ситуации вызывало критику со стороны партнеров России по причине дискриминации иностранных судов в российских портах, и являлось препятствием для дальнейшего обсуждения вопросов в области судоходства на переговорах по присоединению России к Всемирной торговой организации. После принятия решения правлением МАП России корабельный сбор с российских судов в заграничии и иностранных судов, начиная с 2002 г., будет взиматься по единой ставке, что обеспечит повышение конкурентоспособности и экономической привлекательности морских портов Российской Федерации, а так же транзитного потенциала Российской Федерации в целом.

К проблемным вопросам относится регулирование деятельности морских администраций портов. Возложенное на морские администрации портов обеспечение безопасности мореплавания (включая лоцманскую проводку, проводку судов береговыми системами управления движением судов, проводка судов ледоколами, оказание экологических услуг и др.) относится к услугам портов и попадает под действие Федерального закона «О естественных монополиях».

В соответствии с требованиями антимонопольного законодательства необходимо разделить административно-властные полномочия, связанные с обеспечением безопасности мореплавания и порядка в порту, и хозяйственные функции, в том числе по управлению государственным имуществом, не подлежащим

приватизации, по обслуживанию судов в портах. Такой подход может быть реализован путем выделения из государственных администраций службы капитана порта со статусом государственного учреждения, а также образования государственных унитарных предприятий по управлению государственным имуществом.

МАП России проводит линию на строгое разделение функций хозяйствующих субъектов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в портах. Осуществляемые органами государственного контроля и надзора (Росхлебинспекции, Госсанэпидемнадзора России, Минсельхозпрода России) функции должны осуществляться на безвозмездных основаниях, оказание платных услуг не должно быть связано с осуществлением властных полномочий, при этом на практике не должны допускаться необоснованные требования передачи финансовых средств в пользу контролирующих органов.

При наличии большого числа хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги речных портов, развитой конкуренции в этой области не имеется. Речные порты, выделившиеся из государственных пароходств, занимают локальное доминирующее положение на рынке портовых услуг, обладают монопольным правом на портовые механизмы, устройства, территорию, выступают в качестве единственного арендатора государственного имущества. В течение этого периода Реестр субъектов естественных монополий на транспорте пополнился 30 речными предприятиями, и работа в этом направлении будет продолжена.

С 1999 г. МАП России приступил к системному установлению тарифов на услуги речных портов. До этого тарифы на погрузочно-разгрузочные работы и связанные с ними услуги согласовывались в Службе речного флота Минтранса России. В 1999-2000 г.г. для 17 речных портов разработаны и утверждены предельные тарифы на погрузочно-разгрузочные работы и связанные с ними услуги и положения о порядке их применения, предельные тарифы по комплексному обслуживанию флота. Итог: средний уровень повышения тарифов в речных портах в 2000г. не превысил 25-30% при росте цен в промышленности за 2000г. в 32 %.

В 2001г. МАП России продолжал начатую ранее работу. Для 36 речных портов разработаны и утверждены предельные тарифы на погрузочно-разгрузочные работы и связанные с ними услуги, положения о порядке их применения, предельные тарифы по комплексному обслуживанию флота. В 2001г. впервые разработаны и введены Положения о порядке применения тарифов по комплексному обслуживанию флота. Для 23 портов тарифы были утверждены впервые. У нескольких хозяйствующих субъектов, таких как ОАО "Азовский морской порт", ГУП "Московский Западный порт", ОАО "Ростовский порт", ОАО "Порт Левшино", ОАО "Хабаровский речной порт" тарифы на услуги не повышались в 2001 г., что подтверждает качество и правильность решений, принятых в прошлом году. Средний уровень повышения тарифов в речных портах в 2001 г. не превысил 10-15%.

Утвержденные тарифы не стали препятствием для прироста перевозок грузов во внутреннем сообщении, который произошел за счет строительных грузов собственной добычи (+10,2 млн. тонн). Возросли по сравнению с 1999 г. перевозки леса в плотах (+600 тыс. тонн), леса на судах (+520 тыс. тонн), металла, нефти и нефтепродуктов, удобрений. Увеличились перевозки на экспорт: металла и металлолома через порты Азов и Ростов, угля через Усть-Донецкий и Ейский порты, серы из Астраханского узла.

Сохранены основные грузопотоки прямого смешанного железнодорожно-водного сообщения: угля с перевалкой в Пермском, Московском Южном, Поярковском, Лискинском портах, а также в порту Свободный, шлака и щебня через Новосибирск и Томск, соли в пункты верхней Волги, флюсов на Костомукшу через Подпорожский и Петрозаводский порты, увеличены перевозки нерудно-строительных материалов через Тобольский порт и порты Ростовской области, металлолома через Сургутский, Томский, Тобольский порты.

При наличии большого числа хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги речных портов, развитой конкуренции в этой области не имеется. Большинство речных портов занимает локальное доминирующее положение на рынке портовых услуг, обладает монопольным правом на портовые механизмы, устройства, территорию, выступает в качестве арендатора государственного имущества. В Реестр субъектов естественных монополий на транспорте включено 64 речных порта.

На внутреннем водном транспорте с позиции Закона «О естественных монополиях» есть несколько проблем. В частности, услуги буксиров и лоцманов, оказываемые на внутренних водных путях, утратили связь с портовой деятельностью, хотя и носят естественно-монопольный характер. Портовые сборы (корабельный, каналный, причальный, лоцманский, ледакольный) в настоящее время взимают 15 Государственных бассейновых управлений водных путей и судоходства (ГБУВПиС), созданных по территориальному (бассейновому) принципу управления со статусом бюджетных учреждений в целях обеспечения единой технической политики на водных путях и эффективного использования выделяемых ассигнований. Не будучи портовыми образованиями, бассейновые управления согласно существующему законодательству не подлежат включению в Реестр и, соответственно, государственному ценовому регулированию. В то же время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.1995г. № 239 портовые сборы должны регулироваться соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

В МАП России поступают обращения предприятий речного транспорта с просьбой вмешаться в тарифную политику ГБУВПиС, которые монопольно предоставляют платные услуги на речных бассейнах. Минтранс России поднимает вопрос о введении платы за пользование внутренними водными путями, взимание которой предлагает также закрепить за ГБУВПиС. Следует определить, возможно ли развитие конкуренции в этом секторе или отнести деятельность указанной организации к разряду естественно-монопольной.

Услуги аэропортов. Сложность регулирования услуг аэропортов предопределена общими проблемами гражданской авиации. С 1991 г. по 2000 г. основной показатель объема транспортной работы в гражданской авиации – пассажирооборот – уменьшился почти в 3 раза, а количество ежегодно перевозимых пассажиров – в 4 раза. Гражданская авиация, являясь транспортом общего пользования, практически недоступна для широкого круга пользователей (услугами авиации пользуется не более 3% населения).

В то же время в 1999 и 2000 г.г. наметилась тенденция к стабилизации объемных показателей работы воздушного транспорта. А с 2001 года имел место рост пассажирооборота. По данным Госкомстата России рост пассажирооборота в 2001 году составил 15%, а в 2000 году – 10%, что позволяет говорить об улучшении ситуации в этой отрасли.

Состояние материально-технической базы гражданской авиации критическое. Из 6540 эксплуатируемых самолетов и вертолетов срок службы 70 % которых превышает 10 лет, 90 % парка морально устарело. За 5 лет списано 2400 воздушных судов, а поступило в эксплуатацию только 44.

В 1992-2000 гг. число аэропортов гражданской авиации сократилось с 1302 до 533, из которых 63 являются аэропортами федерального значения, 69 – международного. За этот период инвестиции в наземную материально-техническую базу уменьшились в 2,7 раза. Оснащенность аэропортов не превышает 60% установленных нормативов.

На заседаниях Правления МАП России в 1999 г. пересмотрены ставки аэропортовых сборов и тарифов за наземное обслуживание для российских эксплуатантов воздушных судов в 48 аэропортах Российской Федерации и в 53 аэропортах для иностранных эксплуатантов воздушных судов. В 2000 и 2001 гг. эта работа была продолжена. Так, в 2000 г. правление МАП России рассмотрело тарифную ситуацию в 44 аэропортах, а в 2001 г. – в 38 аэропортах страны. В результате принятых решений увеличение ставок аэропортовых сборов и тарифов не превысило в среднем 30 % в год при росте оптовых цен в промышленности за 2000 г. на 31,6%. При этом тарифы на авиационные перевозки, устанавливаемые авиакомпаниями самостоятельно, выросли на 56,9% в 1999 г. и на 114,4% в 2000г.

Таким образом, рост цен на аэропортовые услуги значительно отставал от роста авиационных тарифов и не явился определяющим фактором роста стоимости авиабилетов. Более того, доля аэропортовых расходов в общих расходах авиакомпаний на выполнение рейсов постепенно снижается. В 1998 г. эта доля составила 15,0 %, в 1999 г. – 13,4 %, в 2000 г. – 13,9%. Наиболее существенное влияние на авиационные тарифы оказывают факторы, связанные с нерегулируемыми в административном порядке ценами на авиационное топливо (затраты по этой позиции составляют до 40% всех расходов авиакомпаний). В 2000 г. цены на авиационный керосин выросли в среднем еще на 25 %. Для снижения авиационных тарифов важно уменьшить количество посредников в системе поставки авиатоплива в аэропорты. Для решения этой проблемы необходимо стимулировать, в частности, организацию биржевых торгов авиационным топливом для нужд гражданской авиации.

Представляет интерес сопоставление динамики регулируемых тарифов и динамики цен на авиабилеты. По данным Минтранса России в 1999 году средняя цена авиабилета составляла 1530 рублей, в 2000 году – 3280 рубля, в 2001 году – 3640 рублей. То есть с 1999 года по 2001 год цены на авиабилеты выросли на 240%. Следует учитывать, что в структуре расходов авиапредприятий на внутренних воздушных линиях по элементам затрат расходы аэропортов по предварительным оценкам в 2001 году составили 12,5%. В 1999 и в 2000 годах по данным Минтранса России эта величина составляла соответственно 13,4 и 13,9%. Для сравнения доля расходов на авиационные горюче-смазочные материалы в 1999 году составляла 28,8%, а в 2000 году – 36,6%. За этот период аэропорты, рост тарифов на услуги которых ограничивался МАП России исходя из темпов инфляции, фактически кредитовали авиакомпании. В большей степени это касалось московских аэропортов.

В частности, решение о повышении тарифов на услуги аэропортов Московского аэроузла было принято в декабре 2001 года. Последнее повышение тарифов на услуги аэропортов Домодедово и Внуково принималось 2 года назад, в декабре 1999 года. Уровень ставок и сборов в аэропортах московского аэроузла значительно ниже, чем в среднем по стране. По состоянию на декабрь 2001 года среднероссийский размер ставки за взлет-посадку (примерно 150 руб/т) превышал более чем в 3 раза этот показатель в аэропорту Шереметьево (46,9 руб/т), а в аэропортах Домодедово и Внуково (57,9 руб/т) разница составляла более чем в 2,5 раза. После повышения эта разница составляет, соответственно, более 2,2 и более 1,8 раза. До повышения тарифов на услуги московских аэропортов их уровень для внутренних авиаперевозок был ниже уровня себестоимости. Компенсация расходов осуществлялась в основном за счет международных перевозок. Сейчас ситуация меняется. Во многом вследствие кризиса международных авиаперевозок аэропорт Шереметьево прогнозирует в 2002 году падение объема авиаперевозок примерно на 10% по сравнению с 2001г.

Следует отметить, что применение аэропортами тарифов ниже себестоимости может означать установление монопольно низких цен и вести к созданию неравных условий конкуренции между авиакомпаниями. ОАО «Аэрофлот», базирующийся в аэропорту Шереметьево, в том числе из-за заниженных тарифов на аэропортовые услуги за 3 года увеличил объем перевезенных пассажиров с 1,16 млн. в 1999 году до 1,38 млн. в 2000 году и до 1,6 млн. в 2001 году (на 38% за 3 года). Накопление финансовых средств на необоснованной разнице в тарифах за аэропортовые услуги (имеется и ряд других эксклюзивных прав) позволяет ускоренными темпами наращивать объемы перевозок на внутренних авиалиниях, вытесняя другие авиакомпании. Изменение объемов перевозок всех других авиакомпаний, работающих в аэропорту Шереметьево, составило 1,39 млн. пассажиров в 1999 году, 1,56 млн. в 2000 году и 1,51 млн. в 2001 году (рост на 8,6% за 3 года, при этом за 2001год – снижение на 3,3%). В среднем по стране в 2000 году прекратился спад объемов перевозок пассажиров, а в 2001 г. впервые за 10 лет наблюдался рост пассажирских авиационных перевозок. Количество перевезенных пассажиров составило 25,0 млн. чел (рост на 14,5 %).

Поскольку маршрут авиаперевозки включает два аэропорта (отправления и назначения), то для авиакомпаний имеет значение изменение расходов и в том, и в другом. Принятие решения по изменению тарифов в аэропортах московского аэроузла, с учетом общего их низкого уровня и значительного отставания по срокам индексации по сравнению с другими аэропортами, означает для подавляющего большинства авиакомпаний (осуществляющих рейсы в Москву и из Москвы) рост тарифов на регулируемые аэропортовые

услуги на 9-10%. Даже без учета того, что эта индексация должна быть отнесена на предыдущий период регулирования, она соответствует принятому Правительством Российской Федерации макроэкономическому ограничению роста тарифов на услуги железнодорожного транспорта, электроэнергетики и газовой промышленности на 2002 год.

При этом, рост расходов на регулируемые услуги в пересчете на одного пассажира в зависимости от аэропорта московского узла и заполняемости кресел самолетов (от 50% до 65%) составляет от 40 до 65 рублей. При средней цене авиабилета в 2001 году в размере 3640 рублей это может повлиять на повышение стоимости билета не более чем на 1-2%.

Важно отметить и тот факт, что решением Правления МАП России от 21.09.01г. № 35/06-1-ап после консультаций с Ассоциацией эксплуатантов воздушного транспорта и Ассоциацией аэропортов был установлен предельный характер регулируемых аэропортовых сборов и тарифов (за исключением ставок сборов за безопасность). Это позволяет аэропортам применять пониженный их уровень (до 30%) при условии обеспечения равных возможностей доступа и пользования пониженными сборами и тарифами для всех эксплуатантов на внутренних воздушных линиях. Данное решение позволит аэропортам вести более гибкую тарифную политику, направленную на привлечение авиаперевозчиков и повышение объемных показателей работы аэропортов.

Для подавляющего большинства аэропортов средства, поступающие от аэропортовых сборов и тарифов, являются единственным средством возмещения затрат на оказание услуг аэропортов. Поэтому МАП России в ходе государственного ценового регулирования услуг аэропортов стремится к приведению уровня аэропортовых сборов и тарифов к уровню экономически обоснованной себестоимости соответствующих услуг. Это отвечает и политике по сокращению перекрестного субсидирования при ценообразовании на услуги субъектов естественных монополий.

Такая ценовая политика дает положительные результаты. Так, анализ финансовых результатов деятельности 60 крупнейших аэропортов Российской Федерации по итогам 2000 г. показывает, что 33 из них (55 %) выведены на уровень безубыточной работы. Однако у подавляющего большинства аэропортов данной группы рентабельность невелика и составляет в среднем 5-15%. Исключение составляют высокоприбыльные аэропорты "Шереметьево" и "Пулково" (г. Санкт-Петербург), хорошие экономические результаты деятельности которых определены большим количеством обслуживаемых рейсов иностранных авиакомпаний и развитой неавиационной деятельностью, а также аэропорты с практически нулевой рентабельностью (Астрахань, Барнаул, Минеральные Воды, Уфа). Дальнейшее повышение уровня сборов и тарифов для данной группы аэропортов будет осуществляться только при наличии экономического обоснования необходимости такого повышения для каждого конкретного аэропорта, а их рост не будет превышать среднегодовых показателей инфляции.

27 аэропортов из 60 крупнейших (45 %) остаются убыточными. Это объясняется высокой долей постоянных издержек в себестоимости услуг этих аэропортов из-за их недогруженности. Достижение безубыточности деятельности этих аэропортов возможно за счет повышения уровня их сборов и тарифов. Однако, если для аэропортов с небольшими убытками – в пределах -10 % (Благовещенск, Домодедово, Волгоград, Магадан) при своевременном пересмотре уровня сборов и тарифов это не потребует их роста сверх индексов инфляции в стране, то для более убыточных аэропортов рост сборов и тарифов при этом превысит данные показатели.

Так, по оценкам МАП России, для аэропортов с относительной убыточностью от -10% до -20 % (Братск, Кемерово, Певек) рост сборов и тарифов для этого должен превысить показатели инфляции на 5-10 %, а для еще более убыточных (Томск, Чита, Усть-Илимск) – до 30 %. Такое повышение аэропортовых сборов и тарифов МАП России может осуществить только после всесторонней оценки его влияния на развитие авиационной перевозочной деятельности в стране, а также детальной проверки обоснованности ценообразования в данных аэропортах.

Государственное ценовое регулирование услуг аэропортов является важной мерой, направленной на повышение инвестиционной привлекательности аэропортов. В 2000 г. инвестиции в развитие материально-технической базы аэропортов увеличились на 32 % и составили 4195 млн. руб., хотя эти средства не покрывают реальных инвестиционных потребностей аэропортов. Кроме того, 80% всех инвестиций осуществляется за счет собственных средств аэропортов, возможности которых в условиях невысокой рентабельности их деятельности (5-10%) ограничены.

В аэропортовой деятельности продолжают сохранять свою значимость такие задачи, как завершение процесса выделения аэропортов из состава авиакомпаний в самостоятельные предприятия; правовое обеспечение условий развития неавиационной деятельности; передача объектов социальной сферы аэропортов в ведение органов местного самоуправления.

Требуется оптимизации также структура рынка авиационных перевозок. Например, в чартерном секторе функционирует более 260 авиакомпаний. В основном это мелкие предприятия, использующие арендованные воздушные суда и немногочисленный наемный персонал. Такие компании не в состоянии обеспечить высокое качество обслуживания. Требуется оптимизация их работы.

Структурная реформа в естественно монопольных сферах позволяет уйти постепенно от жесткого тарифного регулирования к дерегулированию тарифов.

Основными направлениями совершенствования тарифного регулирования на отдельные виды транспортных услуг являются:

На железнодорожном транспорте необходима комплексная переработка методик регулирования тарифов и преysкурантов с учетом создания государственной акционерной железнодорожной компании и иных субъектов рынка, а также разделение услуг инфраструктуры и перевозочных услуг.

На пассажирских железнодорожных перевозках должен осуществляться постепенный переход к свободным тарифам, начиная с более дорогих категорий услуг, по мере сокращения внутреннего перекрестного субсидирования на железнодорожном транспорте и нарастания конкуренции на междугородных перевозках со стороны автомобильного транспорта.

На грузовых железнодорожных перевозках необходима разработка методов комплексного регулирования тарифов с учетом ставок в морских портах для основных грузопотоков экспортных грузов. Сокращение сферы регулирования тарифов на грузовые перевозки будет возможно по мере развития конкуренции на отдельных видах перевозок.

Дерегулирование тарифов на перевозки внешнеторговых грузов станет возможным после создания в России мультимодальных операторов, специализирующихся на данном виде деятельности.

В морской портовой индустрии регулирование тарифов на перевалку внешнеторговых грузов и ставок портовых сборов должно быть направлено на повышение привлекательности российских портов для судовладельцев, поддержку российских перевозчиков при адекватном финансировании мероприятий по обеспечению безопасности судоходства в портах.

В сфере услуг речных портов необходимо выведение большинства портов из перечня локальных естественных монополий при условии разделения функций портового оператора и перевозчика. Уровень конкуренции в сфере погрузочно-разгрузочных услуг является уже достаточно высоким.

Вставка 18. Опыт дерегулирования железнодорожных тарифов

1.Дерегулирование грузовых железнодорожных тарифов.

Вопросы дерегулирования грузовых железнодорожных тарифов в свете проходящей структурной реформы являются одним из основных. В условиях, когда 85% грузооборота приходится именно на железнодорожный транспорт, вопросы адекватного установления тарифов имеют принципиальное значение для экономики страны и для отдельных контрагентов монополиста. Ключевым вопросом для принятия решения о дерегулировании является то, каким образом может быть обеспечено эффективное конкурентное предложение, в какой мере обеспечена потребителю возможность выбора в процессе как внутриотраслевой конкуренции, так и межотраслевой.

Вместе с тем, баланс спроса и предложения может быть обеспечен исходя из обеспечения баланса интересов транспортников с покупательной способностью потребителей транспортных услуг. Как писал почти два века назад С.Ю.Витте, транспортная услуга как и любой другой товар имеет ценность, которая определяется разностью в ценовых спросовых характеристиках товара в месте производства и в месте его потребления. Он говорил, что трудно себе представить ситуацию, когда бы транспортник действовал при установлении тарифов во вред рынку. Хотя современная история с телеграммой МПС России №722 дает такой пример. Тарифы на перевозки экспортно-импортных грузов внутри страны возросли в 3-4 раза, что в условиях альтернативного эффективного конкурентного предложения от других видов транспорта стало непосильным бременем для грузоотправителей и для грузополучателей, негативно сказалось и на деятельности сопряженных видов транспорта, в частности отечественных портов.

Во всех других случаях "несовершенство рынка" в условиях естественной монополии призван скорректировать регулятор тарифов.

2.Дерегулирование пассажирских перевозок

Для развития межотраслевой конкуренции на рынке пассажирских транспортных услуг МАП России, в порядке эксперимента, предоставило МПС России право сроком на один год, с 10.09.2000г. по 10.09.2001г, самостоятельно устанавливать тарифы на перевозки пассажиров в вагонах «СВ» всех категорий поездов, скоростных поездах ЭР-200 (№161/162 и №162/163), в купейных вагонах фирменных поездов с условием, что общее количество таких поездов не будет превышать 104 (решение Правления МАП России от 03.08.00 № 24/06-1-жд, от 25.04.01 № 19/06-1-жд). Решением Правления МАП России от 05.09.01 № 33/06-1-жд продлено действие решения Правления от 03.08.00 № 24/06-1-жд до 31.10.2001 г.

За период 4 кв. 2000 г. – 3 кв. 2001 г. дополнительные доходы МПС России составили 775,9 млн. руб.(170,7 млн. руб. (22 %) – от перевозок в вагонах «СВ», 605,2 млн. руб. (78%) – от перевозок в купейных вагонах).

Следует подчеркнуть, что дополнительные доходы МПС России от дерегулирования за период с 4 кв. 2000 г.–3 кв. 2001 г. составляют 2,8 % от доходов, полученных от перевозок пассажиров в дальнем следовании за тот же период (27,3 млрд. руб.).

Необходимым условием дерегулирования тарифов на перевозки пассажиров в СВ и купе фирменных поездов является осуществление принципа альтернативности при выборе проезда в поездах по регулируемым ценам. По информации МПС России назначение фирменных поездов осуществляется при обязательном курсировании альтернативных нефирменных поездов в том же сообщении. При отсутствии нефирменных поездов на конкретном направлении в состав фирменных поездов обязательно включаются вагоны без признака «фирменности», т.е. продажа проездных документов осуществляется по преysкуранту № 10-02-16 (условие п.2 решения Правления МАП России от 03.08.00 № 24/06-1-жд).

Решением Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам тарифного регулирования на федеральном железнодорожном транспорте (протокол № 9 от 21.11.2001) было решено с 01.01.2002 ввести дерегулирование тарифов на перевозки пассажиров в дальнем следовании в вагонах СВ всех поездов, в скоростных поездах, а также в купейных вагонах всех поездов (за исключением перевозок пассажиров в купейных вагонах на маршрутах, определяемых МАП России, где отсутствуют условия эффективной конкуренции с другими видами транспорта).

Дополнительный анализ, выполненный МАП России с привлечением его территориальных управлений, показывает, что применительно к представленному МПС России перечню поездов дальнего следования, курсирующих в графике движения 2002 – 2003 г.г., отсутствует эффективное конкурентное предложение других видов транспорта. Нельзя считать обоснованными при установлении тарифов на железнодорожные перевозки ссылки на уровень тарифов на авиаперевозки. Именно вследствие высокого уровня цен на авиабилеты объем пассажирооборота сократился в этой отрасли в 4,5 раза. Повторение подобного сценария для железнодорожных перевозок должно быть исключено.

В настоящее время дополнительно обсуждается вопрос о возможности установления нерегулируемых ФЭК России тарифов на перевозку пассажиров в купейных вагонах при отсутствии предложения от других видов транспорта, но при наличии выбора для пассажира поездки в вагоне по регулируемым тарифам (создавая при этом условия постоянного повышения качества обслуживания пассажиров). При отсутствии возможности выбора, согласно вышеуказанным условиям, уровень тарифов на перевозки пассажиров в купейных вагонах всех поездов, кроме фирменных, должен приводиться в соответствие с уровнем регулируемых ФЭК России тарифов на перевозки пассажиров.

Следует также иметь в виду, что в межобластном сообщении автомобильный транспорт начинает создавать ограничения росту цен на железнодорожные билеты. Уже сейчас на целом ряде направлений проезд в автобусе на 10 – 20% дешевле билетов в плацкартном вагоне. Хотя по значительно меньшим объемам предложения, вследствие недостаточного уровня качества транспортных услуг, низкого качества дорог и недостаточного развития придорожного сервиса, из-за нерегулируемости ряда организационных и административных вопросов возможности автомобильного транспорта ограничены.

Ряд железных дорог (Западно-Сибирская, Северо-Кавказская, Московская) имеют положительный опыт по применению электропоездов повышенной комфортности в межобластном сообщении. Необходимо проведение дополнительного анализа информации по маршрутам, на которых возможно дерегулирование тарифов, в том числе в межобластном сообщении. Требуется более внимательный подход к поездам в местном сообщении, в том числе поездам, отмененным или предполагаемым к отмене из-за их убыточности и отсутствия компенсации затрат на перевозки со стороны субъектов Российской Федерации. В этом отношении полезен опыт Калининградской железной дороги по формированию, так называемых, железнодорожных автобусов или трамваев.

В любом случае ввиду социальной значимости этой проблемы работа в области дерегулирования требует обеспечения со стороны МПС России, МАП России, ФЭК России ежемесячного мониторинга применения регулируемых и нерегулируемых тарифов по всем пассажирским поездам и регулярного информирования об этом Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам тарифного регулирования на федеральном железнодорожном транспорте.

Ценовое регулирование является одним из наиболее негативных факторов государственного регулирования. В связи с этим, предлагается осуществить поэтапное упразднение ценового регулирования в транспортной сфере.

6.4. Ликвидация дискриминации и административных барьеров в развитии рынка транспортных услуг

Акцент в программах Правительства Российской Федерации по структурным реформам ставится, в частности, на вопросы обеспечения требований недискриминационности доступа на рынки и недискриминационности оказания соответствующих услуг. Требования недискриминационности должны быть построены на принципах совместимости с антимонопольным (конкурентным) законодательством.

Состояние и развитие рынка транспортных услуг сегодня определяется в основном деятельностью негосударственных операторов, которые выполняют 92% грузооборота и свыше 50% пассажирооборота. Стабильность транспортного бизнеса в целом возрастает, сказываются меры Правительства Российской Федерации по улучшению предпринимательского климата, совершенствование транспортного законодательства, работа органов государственного управления транспортом по развитию нормативной базы.

Однако нельзя сказать, что рынок транспортных услуг уже полностью сбалансирован. В ряде его сегментов наблюдается избыточный уровень предложения, демпинг. Немало еще случаев нарушения лицензионных требований. Общее количество субъектов транспортного бизнеса на многих видах деятельности представляется избыточным как с точки зрения ситуации на внутреннем рынке, так и в аспекте международной интеграции.

В октябре 2002 года были приняты поправки в Закон "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". В том числе, эти поправки касались вопросов, связанных с обеспечением недискриминации. Эти поправки были приняты в рамках пакета приоритетных законопроектов, направленных на реформирование экономики. Данный законопроект входил в пакет законодательных актов по реформе электроэнергетики. И кроме этого, имеется еще целый ряд законопроектов, в частности, по реформе железнодорожного транспорта, и ряда других отраслей. Этот закон хотя и входил в отраслевой пакет, имел значение, естественно, не только для электроэнергетики, но и для всех других сфер экономики, в которых требование недискриминации является ключевым для развития конкуренции, для поддержания конкуренции, её обеспечения.

Этот закон создает совершенно иную законодательную ситуацию по созданию благоприятных условий на товарных рынках. Принятию этого закона предшествовала, с одной стороны обширная практика антимонопольных органов по пресечению нарушений антимонопольного законодательства, в том числе в части ограничений, связанных с дискриминирующими условиями. С другой стороны, имеется значительный зарубежный опыт в этой части.

Вставка 19. Опыт нарушения антимонопольного законодательства.

Сегодня мы имеем порядка 3 тысяч злоупотреблений хозяйствующими субъектами своего доминирующего положения на рынке. 2/3 этих нарушений приходится на ТЭК, транспорт и связь. В основном эти нарушения касаются субъектов естественных монополий. И, если раньше эти нарушения в основном касались ущемления интересов хозяйствующих субъектов, контрагентов этих субъектов естественных монополий, то сейчас эти нарушения непосредственно связаны с вопросами ограничений конкуренции, ограничений доступа на рынке, препятствий созданию конкурентной среды. Проблемы могут быть связаны как с действиями хозяйствующих субъектов, так и органов власти.

Услуги железнодорожного транспорта. Возникают проблемы присоединения к сети общего пользования новых объектов инфраструктуры. Регулярно применяются конвенционные ограничения в направлении портов и погранпереходов. Отсутствует стабильная правовая база во взаимоотношениях МПС и компаний-операторов.

Морские порты. Проблемы возникают в деятельности хозяйствующих субъектов когда они начинают конкурировать с морскими администрациями портов вследствие совмещения последними хозяйственных и властных функций. Существуют ограничения на осуществление в портах деятельности негосударственных организаций.

Аэропорты. Вследствие совмещения аэропортовой и перевозочной деятельности проблемы возникают у конкурирующих с объединенной компанией перевозчиков. Основной оператор аэропорта может навязывать невыгодные условия деятельности другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность в аэропорту.

Использование газотранспортной инфраструктуры

Федеральным законом от 31.03.99 №69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», определяющим правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации, установлено (глава VII, статья 27):

«Организации-собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Качество предназначенного для транспортировки указанными организациями газа должно соответствовать государственным стандартам».

В настоящее время порядок доступа к газотранспортной системе ОАО «Газпром» и к местным газораспределительным сетям определяется следующими постановлениями Правительства Российской Федерации:

от 14.07.1997 № 858 (в редакции постановления Правительства РФ от 03.05.2001 №334), утвердившее Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром» (далее – Положение о доступе к ГТС);

от 24.11.1998 №1370, утвердившее Положение об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям (далее – Положение о доступе к газораспределительным сетям);

от 02.11.2000 №843, в соответствии с которым образована Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам использования систем магистральных нефтегазопроводов и нефтепродуктопроводов (далее – Комиссия), несущая ответственность за решение вопросов использования независимыми организациями газотранспортной системы;

от 03.05.2001 №334 «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам», в соответствии с которым в указанные выше документы были внесены изменения, обеспечивающие недискриминационный доступ к ГТС ОАО «Газпром».

В соответствии с Положением об обеспечении доступа независимых организаций к ГТС ОАО «Газпром» организации системы ОАО «Газпром» предоставляют:

по запросу Комиссии – информацию о наличии свободных мощностей в ГТС ОАО «Газпром» и о планах ОАО «Газпром» по использованию газотранспортной системы в определенные периоды времени на определенных участках;

по запросу независимых организаций – информацию о наличии свободных мощностей в газотранспортной системе ОАО «Газпром» в определенные периоды времени на определенных участках.

Комиссия возглавляется заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, курирующим ТЭК. В ее состав входят представители Министерства энергетики, Министерства экономического развития и торговли, Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерства финансов и др.

Таким образом, в настоящее время создан эффективный механизм государственного регулирования вопросов доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром» для транспортировки газа.

В тоже время необходимо учитывать, что увеличение объемов добычи газа, предусматриваемое Энергетической стратегией России на период до 2020 года, потребует значительных капитальных вложений в расширение и реконструкцию газотранспортной системы ОАО «Газпром», в том числе для транспортировки газа независимых организаций.

В настоящее время Правительство Российской Федерации, ОАО «Газпром» и независимые производители газа ведут работу по выработке условий участия независимых организаций в инвестировании средств в расширение и реконструкцию газотранспортной системы ОАО «Газпром».

Доступ на рынок нефти и использование системы магистральных нефтепроводов

В настоящее время ведется работа по внесению изменений и дополнений в действующий порядок использования системы магистральных нефтепроводов. В МАП России заканчивается доработка соответствующего проекта постановления.

Общий принцип доступа к системе магистральных нефтепроводов, в том числе и для вывоза нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации, определен Федеральным Законом от 17.08.95 №147-ФЗ «О естественных монополиях». Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.94 №1446 «О вывозе нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации с 1 января 1995 года», утвердившее «Основные условия использования системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации», устанавливает лишь рамочные условия использования магистральных нефтепроводов. Кроме этого, существуют также различные ведомственные акты, не имеющие регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и определяющие те или иные отдельные аспекты использования системы магистральных нефтепроводов. В основном же правоотношения в сфере транспортировки нефти регулируются договором на оказание услуг по транспортировке нефти, заключаемым ОАО «АК «Транснефть» с каждым хозяйствующим субъектом, пользующимся для осуществления своей деятельности услугами по транспортировке нефти, в котором подробно детализируются все возможные аспекты взаимоотношений.

ОАО «АК «Транснефть» самостоятельно разрабатывает договор на оказание услуг по транспортировке нефти. Существующая процедура подготовки проекта договора не предполагает открытого обсуждения его условий. К разработке договора не привлекаются сами производители нефти и (или) объединения контрагентов ОАО «АК «Транснефть». При этом договор для подписания рассылается сторонам в ноябре-декабре каждого года, что оставляет незначительное время для урегулирования возможных разногласий.

Основные условия использования системы магистральных нефтепроводов

Законодательная основа для разработки проекта постановления Правительства Российской Федерации, касающийся внесения изменений и дополнений в Основные условия использования системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации (далее – проект постановления), вытекает из положений Закона РСФСР от 22.03.91 №948-1 в редакции от 09.10.02 №122-ФЗ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее – Закон «О конкуренции») в части обеспечения требований недискриминационности.

В соответствии с пунктом 3 статьи 27 Закона «О конкуренции» для обеспечения требований недискриминационности могут устанавливаться требования об обеспечении доступа заинтересованных лиц к информации, позволяющей обеспечить сопоставление ими условий обращения товара и (или) доступа на рынок, а также экономические, технические и иные требования. Конкретизация требований, направленных на предупреждение создания дискриминационных условий, может содержаться в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. При этом доступ к системе магистральных нефтепроводов в соответствии с Федеральным Законом от 17.08.95 №147-ФЗ «О естественных монополиях» должен осуществляться пропорционально объемам добытой нефти, сданной в систему магистральных трубопроводов, с учетом стопроцентной пропускной способности магистральных трубопроводов (исходя из их технических возможностей).

Отличительной особенностью предлагаемого проекта «Основных условий использования системы магистральных нефтепроводов и терминалов в морских портах, в том числе и для вывоза нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации» является регламентация процесса формирования графиков транспортировки нефти, его увязка с формированием балансов добычи и распределения нефти, рассмотрения и исполнения заявок на поставку нефти, в том числе за пределы таможенной территории Российской Федерации, формированием и исполнением обязательств, содержащихся в договорах на оказание услуг по транспортировке нефти.

Кроме того, предполагается утвердить постановлением Правительства Российской Федерации формы графиков транспортировки нефти, в том числе за пределы таможенной территории Российской Федерации (далее – график) и материалов, необходимых для их расчета. График является итоговым документом, который утверждается Комиссией. В нем отражаются объемы нефти, предполагаемые к транспортировке на экспорт с разбивкой по каждому из возможных направлений транспортировки, а также по каждому хозяйствующему субъекту, которому предоставлено в данном квартале право доступа к системе магистральных нефтепроводов для транспортировки нефти на экспорт. Кроме того, в указанном документе отражаются сведения о совокупном объеме экспорта и объеме экспорта по каждому возможному направлению транспортировки.

В целях упорядочения и повышения прозрачности процедуры принятия решений по графику транспортировки нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации необходимо также представление пакета материалов, обосновывающих формирование графика. Особенностью такого пакета является обязательность отражения в нем сведений о пропускных способностях магистральных трубопроводов по каждому возможному направлению транспортировки и по системе в целом.

Концепция договора на оказание услуг по транспортировке нефти. Одновременно с проектом постановления МАП России дорабатывает проект договора на оказание услуг по транспортировке нефти, который будет учитывать нормы скорректированных Основных условий использования системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации» и в котором предполагается отразить только вопросы, непосредственно относящиеся к предмету договорных отношений между хозяйствующими субъектами.

По результатам проводимой работы предполагается перемещение центра правоотношений из договорной сферы в сферу нормативно-правовую. Основные нормы, регулирующие отношения в сфере транспортировки нефти будут закреплены в «Основных условиях использования системы магистральных нефтепроводов, и терминалов в морских портах для вывоза нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации, утверждаемых постановлением Правительства Российской Федерации. Также предполагается сокращение объема существующего договора на оказание услуг по транспортировке нефти, сохранив в нем лишь собственно переговорные позиции.

6.5. Сферы развития малого и среднего бизнеса на транспорте. Консолидация транспортного бизнеса на отдельных сегментах рынка

Важнейшим фактором диверсификации экономики является развитие малого бизнеса. Основной сферой развития малого и среднего бизнеса является автомобильный транспорт. Количество субъектов автотранспортной деятельности на несколько порядков выше, чем на других видах транспорта. Так, число лицензируемых перевозчиков составляет 97% от всех субъектов транспортной системы страны.

Особую заинтересованность субъекты малого бизнеса проявляют к государственной поддержке. Государственная поддержка малого бизнеса направлена на создание необходимых правовых, финансовых и организационных условий для становления и развития предпринимательства в транспортном секторе.

Основные виды государственной поддержки:

налоговые льготы, упрощенность и стабильность системы налогообложения;

нормативно-правовая поддержка;

прямая финансовая поддержка, льготные целевые кредиты, гарантии по коммерческим кредитам;

упрощение процедур регистрации;

содействие в лизинге подвижного состава.

Консолидация транспортного бизнеса наиболее оправдана в тех сегментах рынка, где деятельность большого количества мелких неэффективных операторов снижает стандарты транспортного обслуживания, уровень безопасности, препятствует нормальному обновлению основных фондов.

Большинство международных аналитиков сходятся на том, что сегодня консолидация бизнеса, укрупнение хозяйствующих субъектов является одним из главных условий сохранения конкурентоспособности в транспортном секторе. Но сегодня даже лидеры нашего рынка не входят в число крупнейших компаний. «Совкомфлот» и «Новошип» не попадают в десятку крупнейших судоходных компаний, Санкт-Петербургский порт – вне пределов двадцати ведущих контейнерных портов мира. «Аэрофлот» – лишь 26 – й в списке авиакомпаний. Это является негативным фактором в условиях интеграции России в мировой рынок и подготовки вступления в ВТО.

Государство стимулирует консолидацию бизнеса путем ужесточению качественных требований к операторам. Консолидация бизнеса может происходить не только на корпоративной основе. Необходимо учитывать также возможности создания альянсов, пулов, всех механизмов, которые допускает действующее законодательство.

На рынке транспортных услуг сохраняется определенное число государственных предприятий, многие из которых находятся в федеральной собственности. Основное содержание политики государственного участия в транспортных предприятиях состоит в том, что государство обязано обеспечить функционирование и развитие транспортной инфраструктуры, систем безопасности, навигации, поиска и спасения. Эти задачи должны решаться силами ограниченного числа государственных предприятий. Те государственные предприятия, которые работают в конкурентном секторе, следует поэтапно укрупнять, акционировать либо передавать в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность с целью повышения эффективности управления.

Как показывает зарубежный опыт, укрупнение авиакомпаний в большинстве случаев является экономически оправданным. Оказалось, что по показателю эффективности использования воздушных судов крупные европейские компании, общий объем работы которых превышал 5 млрд. ткм, превосходят авиакомпании с общим объемом работы менее 1 млрд. ткм в среднем в 4-5раз. Получается, что отдача с единицы воздушного судна в крупных авиакомпаниях намного выше.

Укрупнение, объединение авиакомпаний позволит не только повысить эффективность использования имеющихся воздушных судов, но также создаст объективные условия для аккумуляции финансовых средств, необходимых для обновления парка воздушных судов за счет увеличения объемов авиаперевозок, соответственно, оборотов компаний. Только крупные эффективно функционирующие российские компании смогут противостоять высокой конкуренции со стороны западных авиакомпаний. В условиях разделения международного рынка авиаперевозок между глобальными авиационными альянсами российским авиакомпаниям необходимо усилить свои позиции на мировом рынке путем непосредственного участия в мировых интеграционных процессах. Мировой кризис авиаперевозок, наряду с негативными последствиями, открыл новые возможности для вхождения авиакомпаний на международный рынок авиаперевозок.

6.6.Повышение социально-профессиональной привлекательности транспорта как сферы бизнеса и наемного труда

Для повышения социально-профессиональной привлекательности транспорта как сферы бизнеса и наемного труда должны решаться следующие задачи:

1.Создание правовой нормативной базы для развития системы трудовых отношений на договорной основе, направленной на:

совершенствование оплаты труда с целью сохранения тенденций ее дальнейшего роста в отраслях транспортного комплекса;

обеспечение гарантий и компенсаций, учитывающих особенности условий труда в отраслях транспорта;

улучшение условий и охраны труда.

2.Развитие социального партнерства, как системы взаимоотношений между работниками (их представителями), работодателями (их представителями) и федеральным органом исполнительной власти, направленной на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений, разрешения коллективных трудовых споров в отраслях транспортного комплекса.

3.Развитие системы подготовки кадров для транспортной отрасли в области, среднего и высшего образования на базе государственных образовательных стандартов в части менеджмента, маркетинга, антикризисного управления, экологии, информационной безопасности, государственного управления, сервиса и др. Расширение практики обучения специалистов в отраслевых ВУЗах по целевой контрактной форме подготовки (на основе договоров).

4.Совершенствование форм морального стимулирования работников транспортной системы в области геральдики, государственных и ведомственных наград.

Вставка 20. Мероприятия по повышению социальной защищенности работников организаций водного транспорта

Государственная политика по устойчивому развитию внутреннего водного транспорта предусматривает поддержку обеспечения организаций отрасли кадрами по всем направлениям его производственной и управленческой деятельности при повышении социальной защищенности персонала в условиях рыночных отношений.

В целях повышения социальной защищенности и снижения социальной напряженности в трудовых коллективах предусматривается:

сокращение просроченной задолженности по заработной плате работников организаций ВВТ;

обеспечение обоснованной дифференциации доходов по профессиональным и квалификационным группам работников;

совершенствование оплаты труда работников бюджетной сферы;

развитие системы социального партнерства, включая расширение практики заключения отраслевых тарифных соглашений с установлением в них отраслевых минимальных социальных гарантий работникам внутреннего водного транспорта.

7.Россия на мировом рынке транспортных услуг

7.1.Развитие экспорта транспортных услуг как фактор обеспечения национальной безопасности и экономического роста

Одним из основных направлений, позволяющих упрочить конкурентные преимущества России на мировом рынке, является дальнейшая либерализация внешнеэкономической деятельности с целью увеличения экспорта и диверсификации его структуры.

Особую роль в этом должен сыграть транспорт. Экспорт транспортных услуг может и должен быть столь же важной составляющей национального продукта России, как и экспорт товаров.

Экспорт транспортных услуг должен развиваться в следующих основных направлениях:

увеличение доли участия российских транспортных организаций в поставке отечественных экспортных грузов на мировые рынки;

повышение доли российских транспортных организаций в доставке импортных грузов и перевозках грузов третьих стран;

развитие использования транзитного потенциала российской транспортной системы.

Речь идет, прежде всего, о стратегической модернизации и развитии действующей системы магистральных трубопроводов и транспортной инфраструктуры, которая обеспечивает экспорт нефти, нефтепродуктов, угля и газа.

Отсутствие у России собственных глубоководных портов в Дальневосточном регионе и на севере России лишает государство возможности расширять рынки сбыта ресурсов.

Строительство новых, расширение и увеличение производительности действующей системы магистральных нефтепроводов позволит обеспечить поставку нефти на новые перспективные рынки сбыта – как в Западной Европе, на Дальнем Востоке и странах Азиатско-Тихоокеанского региона, так и в Северной Америке.

Диверсифицировать систему экспорта нефти благоприятным для России образом позволят:

создание «Северного окна», развитие коридора к порту Мурманск и модернизация его для целей экспорта нефти с использованием танкеров дедвейтом порядка 300 тысяч тонн;

дальнейшее расширение Балтийской трубопроводной системы до 62 млн. тонн нефти в год;

создание нового экспортного направления нефти в страны Азиатско-Тихоокеанского региона; строительство нефтепровода Ангарск – Находка с отводом на Дацин (Китай)

увеличение экспорта нефти через Новороссийский порт до 60 млн. тонн;

интеграция нефтепроводов «Дружба» и «Адрия» и формирование нового направления экспорта нефти через глубоководный порт Омишаль (Хорватия) с доведением экспорта нефти до 15 млн. тонн в год.

При этом, в целях создания единой транспортной системы России необходимо увязать развитие системы магистральных нефтепроводов с программами развития морских портов и железнодорожного транспорта.

Особую роль в развитии экспорта транспортных услуг должен сыграть автомобильный транспорт, на долю которого приходится 1/3 или 30 млрд. долларов от стоимости внешнеторговых грузов, доставляемых всеми видами транспорта (за исключением трубопроводного). А изменение структуры экспорта с сырьевого на готовую продукцию, как показывает мировая практика, потребует пропорционального увеличения именно автотранспортных международных перевозок. По экспертным оценкам, в ближайший период фрахтовый рынок России может достигнуть 4,5-5 млрд. долларов в год. При этом в связи со сложившейся конъюнктурой рынка – 60%, т.е. около 2,7-3,0 млрд. долларов экспорта транспортных услуг должны осваиваться российскими перевозчиками, а, следовательно, 700-800 млн. долларов должны поступать в российский бюджет ежегодно.

Основными проблемами в развитии экспорта транспортных услуг являются:

технический уровень подвижного состава. Если Россия имеет всего 3% автомобилей типа Евро-3, Евро-4 (члены АСМАП имеют 8% автомобилей Евро-3), то наши конкуренты на несколько порядков больше, что значительно повышает их конкурентоспособность. Наши зарубежные партнеры прогнозируют, что при сохранении сложившихся тенденций по техническому переоснащению национальных перевозчиков в скором времени на российской территории иностранные перевозчики будут конкурировать только сами с собой. Эти выводы основаны на том, что в скором времени будет закрыто пересечение границы для автомобилей типа Евро-0, Евро-1, да и Евро-2 тем более, что для автомобилей российского производства в Европе отсутствует сервисная сеть и, следовательно, многократно возрастают риски по доставке грузов, что также снизит конкурентоспособность российских перевозчиков.

Государственная тарифно-таможенная политика не вполне учитывает сложившуюся ситуацию, при которой Россия не производит и не будет производить в ближайшей перспективе конкурентоспособных европейских фирмам тяжелых автомобилей для международных перевозок.;

высокая налоговая нагрузка перевозчиков. По экспертной оценке налоговая нагрузка на российских перевозчиков более чем в 10 раз превышает нагрузку на иностранные автотранспортные предприятия;

государственная таможенная политика не стимулирует таможенные системы активно и быстро переходить на новые высоко эффективные технологии и оборудование таможенных переходов и таможенных терминалов, способные качественно осуществлять таможенное оформление и пограничный контроль с минимальными издержками, что, естественно, является одним из сдерживающих факторов роста как валового внутреннего продукта, так и национального экспорта товаров и транспортной продукции.

Практически отсутствуют предпосылки для широкого международного использования географического положения России, как естественного транспортного коридора между Европой, Средним и Ближним Востоком и странами Тихоокеанской группы государств для осуществления транзитных перевозок через территорию нашей страны и ставит под сомнение возможность достижения экономических целей подпрограммы «Транспортные международные коридоры Север-Юг, Запад-Восток», которая является основной составляющей частью ФЦП.

Поскольку российский бизнес терпит большие издержки, вполне возможны корпоративные соглашения государства и бизнеса на дополнительные затраты в целях обеспечения таможенной системы высокоэффективными технологиями, техническими средствами и соответствующей заработной платой

линейных работников таможенных служб при условии, что бизнес и экономика в целом, в результате получат выигрыш за счет снижения существующих издержек.

Для принятия радикальных мер по увеличению экспорта транспортных услуг предлагаются направления, в которых основной базой закладывается такая государственная политика, которая не дает дополнительных нагрузок на федеральные и региональные бюджеты, а имеет целью их увеличение за счет более ускоренного роста ВВП и экспорта.

Для реализации программ и проектов, обеспечивающих более высокий рост ВВП, в условиях ограниченного спроса на внутреннем рынке и за счет расширения экспорта, в том числе и автотранспортного продукта, необходимо скорректировать государственную политику на следующих направлениях:

1. Опираясь на системный комплексный анализ конечного экономического результата, выигрышного как для бизнеса, так и для бюджета, разработать гибкую налоговую политику, создающую равные или приоритетные условия национальным транспортным системам на своей территории по экспорту транспортного продукта с учетом не только внутрироссийской политики, но и с учетом налоговой политики основных стран-конкурентов, и учитывающую, что на российском поле национальные экспортеры должны иметь равные условия или приоритетные условия с иностранными конкурентами. Ускорить разработку новых и корректировку действующих законодательных актов, обеспечивающих динамичное развитие автомобильного международного транспорта.

2. Государственной политикой по импорту автотранспортной техники предусмотреть полное освобождение от таможенных пошлин и НДС импорта тяжелой автомобильной техники, отвечающей требованиям норм Евро-3, Евро-4, Евро-5 для целей международных перевозок.

3. Считать важным создание такого комплекса таможенных услуг, который был бы нацелен на стимулирование развития экономики в условиях ограниченного внутреннего спроса за счет увеличения экспорта товаров и транспортной продукции, обеспечивая при этом защиту интересов государства от нелегального бизнеса не за счет усложнения объемов таможенных формальностей, а за счет внедрения высокоэффективных технологий и оборудования.

Предусмотреть обеспечение инвестиций на корпоративных началах совместно с бизнесом, заинтересованным в снижении существующих издержек.

Осуществить поэтапное повышение оплаты труда линейных сотрудников таможенных органов на автомобильных пунктах пропуска и таможенных терминалах, провести возможную реконструкцию важнейших пограничных переходов с точки зрения повышения их пропускной способности, чтобы сократить колоссальные простои транспортных средств при пересечении государственной границы и другие.

При соответствующей государственной политике можно создать условия, при которых:

Международный автомобильный транспорт сможет увеличить экспорт транспортной продукции и вносить дополнительно в бюджеты всех уровней на первом этапе – 100 млн. долларов, а на последующем – до 500 млн. долларов ежегодно.

За счет сокращения сроков доставки грузов снизить у национальных экспортеров товаров и услуг неоправданные издержки по экспорту товаров до 300 млн. долларов в год.

Инвестиции в международные автомобильные перевозки не имеют аналогов по своей эффективности, поскольку при 15%-ом финансировании в течение квартала проект выходит на расчетную мощность и прибыли, полностью окупается в течение поэтапного лизингового финансирования за 3 – 4 года. В этой связи государственная политика может быть направлена на стимулирование размещения как государственных, так и частных активов, в высоко окупаемые проекты развития автомобильного международного транспорта, решая одновременно государственную задачу по расширению экспорта товаров и транспортного продукта.

7.2. Направления и принципы поддержки отечественных перевозчиков на наиболее перспективных международных рынках транспортных услуг

Мировой рынок транспортно-экспедиционных услуг, являясь наиболее прибыльным, представляет собой один из самых привлекательных для предпринимателей видов деятельности и неуклонно развивается.

Продолжающийся рост международных грузовых и пассажирских перевозок, возрастающая зависимость от мирового рынка транспортных услуг требуют выработки нового подхода к внешнему аспекту национальной транспортной политики, приоритетным направлением которой должно стать повышение конкурентоспособности российских транспортно-экспедиционных услуг на мировом рынке. Речь идет о наиболее привлекательных сегментах мирового рынка, таких как портовая индустрия, гражданская авиация и автомобильные перевозки. Привлекательность этих рынков определяется, прежде всего, их динамичностью и прибыльностью.

Для устранения негативных тенденций в развитии международного автотранспорта, повышения конкурентоспособности российских автоперевозчиков, увеличения доли их участия в перевозках внешнеторговых, в том числе экспортных грузов России, необходимо реализовать следующие задачи:

1. Ускорить разработку новых и корректировку действующих законодательных актов, обеспечивающих динамичное развитие международного автомобильного транспорта (внесение изменений в Налоговый кодекс в части применения ставки НДС 0% при экспортно-импортных перевозках, пересмотр и заключение новых двусторонних межправительственных соглашений и др.)

2. Устранить различные технологические барьеры, снижающие эффективность использования имеющегося транспортного потенциала российских перевозчиков.

3. Устранить барьеры при выполнении международных автомобильных перевозок за счет упорядочения разрешительной системы при перевозках опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов, сокращения промежуточных процедур по контролю за соблюдением весовых параметров при перевозках тяжеловесных грузов, отмены незаконных сборов с автоперевозчиков (дорожные, экологические и др.) на территории России и других государств, совершенствования технологий пропуска через АПП на границе и таможенного оформления автотранспортных средств с применением систем электронного логистического сопровождения, создания системы оперативного реагирования компетентных органов и уполномоченных организаций по возникающим проблемным вопросам при осуществлении международных перевозок.

4. Повысить долю национальных перевозчиков на российском рынке транспортных услуг за счет сокращения участия перевозчиков третьих стран, расширения прогрессивных технологий перевозок, сокращения отрицательного дисбаланса в двусторонних перевозках по странам, где крайне низкая доля российских перевозчиков.

Все более актуальным для формирования устойчивого и эффективного рынка транспортных услуг является совершенствование применяемых транспортных технологий. Общеизвестно, что выгоднее продавать дорогие конечные продукты, сделанные с применением высоких технологий, чем сырье. Это относится и к транспорту. Но пока транспортная система России предлагает на мировом рынке либо провозные возможности отдельных транспортных компаний, либо пропускную способность инфраструктуры. А это лишь «комплекующие» для создания конкурентоспособной современной транспортной услуги.

5. Создать условия для прекращения ухода российского флота в удобные иностранные реестры.

Полувекковая практика использования таких реестров, которая обеспечивала стабильные низкие тарифы, была выгодна мировой торговле и экономике в целом. Однако рост зависимости внешней торговли от найма иностранных судов, потеря собственных кадров моряков, застой национального судостроения заставили многие ведущие страны мира поставить задачу возврата флота под национальную регистрацию. Мировой практикой выработан и универсальный механизм – создание национального судового реестра с особыми условиями налогообложения. В Японии, Норвегии, Дании, Швеции, Великобритании, в десятках других странах уже ввели или готовятся ввести такие реестры. Реализацией аналогичного механизма в России должно стать принятие российского закона «О Российском международном реестре судов».

6. Особое место в развитии экспорта транспортных услуг занимает обустройство автомобильных, железнодорожных, воздушных, морских, речных и иных пунктов пропуска, которые являются неотъемлемой составляющей транспортной системы страны (Приложение 3).

7.3. Реализация транзитного потенциала России. Сотрудничество и конкуренция в системе международных транспортных коридоров

Использование транзитного потенциала России должно быть не только приоритетом развития транспортной системы, но и самостоятельной точкой роста экономики.

Процесс интеграции России в мировую экономику определяет систему общенациональных проектов, формирующих основные направления государственной политики в данной сфере.

Реализация сравнительных преимуществ российской экономики связана со следующими географическими направлениями:

Европейско-Американский вектор определяет расширенное участие России в обеспечении топливом и энергией США и стран Евросоюза и формирование системы транспортных коридоров Европа-Азия и Европа – Азия – Северная Америка;

Азиатско-Тихоокеанский и Южно-Азиатский вектор – это, прежде всего, военно-техническое сотрудничество, а также создание транспортных коридоров и сотрудничество в отдельных высокотехнологичных отраслях. Речь идет также об экспорте энергоресурсов и электроэнергии;

Экономическая реинтеграция постсоветского пространства. Формирование интегрированного на новой основе экономического пространства СНГ при ведущей роли России имеет принципиально важное значение для развития российской экономики в долгосрочной перспективе.

Развитие транзитных перевозок, наряду с прямыми поступлениями от предоставления транспортных услуг иностранным грузовладельцам и перевозчикам, которые могут достигать 4-5 миллиардов долларов в год, обеспечивает привлечение инвестиций в транспортную инфраструктуру, улучшение условий для национальной внешней торговли и внутренних перевозок, а также позволяет решать задачи геополитического характера.

Российская транспортная система имеет ряд преимуществ в развитии транзитных перевозок. Растущие грузопотоки, соединяющие Европу с Японией, Китаем, другими странами Азиатско-Тихоокеанского региона имеют очевидное тяготение к российским коммуникациям. Выгодное географическое положение России дополняется рядом других преимуществ перед альтернативными маршрутами.

Маршруты международных транспортных коридоров проходят по территории 72 субъектов Российской Федерации всех федеральных округов. Транспортное и торгово-политическое значение их и в целом России неуклонно возрастает. Идет постоянный прирост импорта средств производства из Западной Европы и экспорт сырья и полуфабрикатов из России.

Сейчас по территории Российской Федерации проложены 24 маршрута европейской сети общей протяженностью 19100 км. В перспективе коридор № 9 будет продлен до портов на Каспии и вместе с проходящим по этому направлению коридором "Север – Юг", станет обслуживать международную торговлю между Северной Европой и Индостаном. Продление коридора № 2 от Нижнего Новгорода до Екатеринбурга станет осью развития евроазиатских транспортных связей на материке, что обеспечит интермодальный выход европейской транспортной инфраструктуры на азиатскую дорожную сеть.

Базовыми транзитными МТК, проходящими через территорию Российской Федерации, являются коридоры Транссиб и «Север-Юг». Объемы транзитных перевозок возрастают темпами 7-10% в год.

Для дальнейшей реализации транспортного потенциала Российской Федерации необходимы:

активная государственная поддержка транзитных проектов России на международной арене, формирование выгодных для России международных альянсов, противодействие конкурирующим международным проектам;

планирование модернизации транспортной инфраструктуры с учетом приоритетного развития транзитных международных транспортных коридоров;

поддержка инвестиционных проектов, в том числе – международных, направленных на развитие транзитных перевозок;

дальнейшее развитие транспортно-таможенных технологий, информационных систем, всей инфраструктуры транзитных перевозок, ускоряющих доставку и пограничную обработку транзитных грузов;

техническая модернизация и совершенствование экономических режимов в воздушных транзитных коридорах, проходящих через воздушное пространство России;

создание при участии государства национального оператора транзитных перевозок;

разработка при участии субъектов Российской Федерации проектов создания и развития транзитных коридоров, дополняющих базовые МТК.

7.4. Вступление России в ВТО и обеспечение стабильности национального транспортного рынка

Одной из важнейших задач на среднесрочную перспективу является завершение переговоров о присоединении к ВТО. Присоединение России к ВТО, с одной стороны улучшит условия деятельности российских экспортеров на внешних рынках, а с другой стороны ускорит модернизацию российской экономики, благодаря формированию конкурентной среды и активизации импорта современных технологий.

Общеизвестны аргументы в пользу вступления страны в данную организацию. Предприятиям страны открывается доступ к более дешевым импортным комплектующим и сырью, а населению – к более дешевым товарам и услугам, что в свою очередь способствует повышению уровня жизни.

Полноправное членство России в ВТО применительно к транспорту будет способствовать:

расширению транспортно-экономических связей России с зарубежными государствами;

привлечению в страну столь необходимых для транспортного комплекса иностранных инвестиций;

повышению качества предоставляемых транспортных услуг для российских потребителей и снижению их издержек;

урегулированию проблем дискриминационного отношения к России со стороны зарубежных стран;

распространению на многосторонней основе действия на Россию режима наибольшего благоприятствования, улучшению условий транзитных перевозок через территорию России (важной статьи национального экспорта транспортных услуг);

использованию российскими перевозчиками транспортно-логистических и терминальных систем зарубежных стран, а также их передового опыта по созданию сервисных служб, информационных систем, удовлетворяющих современным нормам и стандартам качества;

разрешению спорных вопросов в рамках механизма ВТО.

Как крупная мировая держава Россия обладает рядом очевидных конкурентных преимуществ: ресурсы, уникальное евроазиатское положение, сохранившийся научно-производственный потенциал, высокая квалификация рабочей силы, развитая транспортная сеть. Однако при всем своем масштабном потенциале современная российская экономика может эффективно развиваться лишь при активном взаимодействии с мировым рынком товаров и услуг. Того же требуют проводимые в стране рыночные преобразования.

Правовую основу регулирования торговли услугами в рамках Всемирной торговой организации составляют Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и являющиеся неотъемлемой его частью индивидуальные перечни принимаемых странами – членами ВТО, так называемых, специфических обязательств по доступу на их национальные рынки услуг.

Специфические обязательства принимаются в отношении услуг, оказываемых на коммерческой основе, и непосредственно определяют уровень доступа иностранных поставщиков на внутренний рынок услуг и условия их деятельности. Специфические обязательства являются предметом согласования (переговоров) со всеми заинтересованными участниками ВТО.

Принятие обязательств ГАТС и согласование специфических обязательств по доступу на рынок услуг – это одно из необходимых условий присоединения России к ВТО.

Согласование конкретных условий доступа на российский рынок является предметом и смыслом переговоров о присоединении.

В настоящее время переговорный процесс по присоединению России к ВТО в части транспортных услуг вышел на качественно новый уровень – от информационно-разъяснительной фазы к реальным переговорам со странами-членами ВТО по определению взаимоприемлемого уровня доступа иностранных поставщиков транспортных услуг на российский рынок. Начата подготовка доклада о присоединении Российской Федерации к ВТО, который определит системные условия членства России.

Характерной чертой российских предложений по транспортным услугам является широкое использование изъятий из режима наибольшего благоприятствования. Любое использование изъятий должно тщательно обосновываться и не иметь более широкий охват, чем абсолютно требуемый. Изъятия могут в некоторых случаях дополнять специфические обязательства, если это отражает общую и уже существующую либеральную практику, установленную в некоторых видах транспортной деятельности.

В целях защиты национального рынка транспортных услуг от недобросовестной конкуренции коммерческое присутствие иностранных перевозчиков будет зависеть от выполнения таких требований, как образование юридического лица на территории России, обязательного российского гражданства для водителей, а также руководителя и двух третей руководящего состава.

Вместе с тем, членство в ВТО может создать проблемы для отечественных операторов на ряде сегментов рынка транспортных услуг, деятельность которых не регламентирована или недостаточно регламентирована законодательством. Дополнительные проблемы могут возникнуть в связи с несоответствиями между отечественной и международной практикой обеспечения конкуренции и недискриминационности.

В результате вступления России в ВТО существенно возрастут экспортно-импортные потоки, что увеличит нагрузку на транспортную инфраструктуру.

Однако интеграция в мировое экономическое сообщество, при всех своих очевидных выгодах, требует серьезной подготовки. Присоединение к ВТО потребует от России принятия обязательств по дальнейшей либерализации доступа поставщиков иностранных услуг на российский рынок, что может привести к значительному усилению их позиций. Между тем, российский рынок характеризуется низким уровнем конкурентоспособности значительной части отечественных поставщиков услуг.

Прошедшие двусторонние переговоры со странами-членами ВТО, а также с Евросоюзом по конкретным условиям членства России в части, касающейся транспортных услуг, показали, что продолжают оставаться сектора транспортных услуг, не согласованные с рядом ведущих стран-членов ВТО, в том числе с ЕС. Это касается, в первую очередь, морского транспорта (вспомогательные услуги, услуги портов) и воздушного транспорта (компьютерные системы резервирования, продажа и маркетинг авиатранспортных услуг). Более защищенными и отработанными являются области услуг автомобильного и внутреннего водного транспорта.

В области автомобильного транспорта России предлагается принять обязательства в отношении международных пассажирских и грузовых перевозок, аренды коммерческих транспортных средств с водителем, а также услуг по ремонту и обслуживанию автотранспортных средств.

Вступление России в ВТО не окажет немедленного негативного влияния на деятельность российских автомобильных перевозчиков при условии сохранения действующего порядка регулирования международных автоперевозок. С этой целью услуги по международным автомобильным перевозкам исключаются из обязательств по автомобильному транспорту и будут регулироваться двусторонними соглашениями о международном автомобильном сообщении. Вместе с тем гораздо менее изученными остаются вопросы стратегических, долгосрочных последствий этого шага для российских автоперевозчиков. Речь идет, в частности, о возможном усилении позиций иностранного капитала в этом секторе, а также о комплексе вопросов, связанных с недавним вступлением КНР в ВТО и присоединении к Конвенции TIR.

Это возможно при реализации следующих задач:

последовательное смягчение и отмена дискриминационных положений налогового и таможенного законодательства, затрудняющих доступ российских перевозчиков к конкурентоспособным транспортным средствам и оборудованию;

обеспечение защиты отечественного рынка международных перевозок на основе проведения политики разумного протекционизма с применением мер тарифного и нетарифного регулирования;

совершенствование законодательных гарантий стабильности условий предпринимательской деятельности и правовой защиты предпринимателей, обеспечения инвестирования и кредитования российских международных перевозчиков;

отстаивание законных интересов России при совершенствовании механизмов определения квот в рамках многосторонних и двусторонних соглашений об автомобильных перевозках, а также при пересмотре базовых условий этих соглашений;

модернизация производственной базы приграничных пунктов пропуска транспортных средств, упрощение процедур таможенного досмотра и оформления, приведение их в соответствие с мировой практикой;

развитие информационного и телекоммуникационного обеспечения перевозок на международных маршрутах с использованием спутниковых систем и бортовых средств связи;

унификация законодательной и нормативной правовой базы России с соответствующими международными правилами;

развитие инфраструктуры международных транспортных коридоров.

Элементы и этапы дальнейшей подготовительной работы к вступлению России в ВТО с учетом специфики транспортного комплекса видятся в следующем:

завершение законотворческой работы, необходимой для присоединения России к ВТО и защиты отечественных предприятий, при обязательном привлечении к ней отраслевых ассоциаций и союзов;

создание общенациональной системы внешнеэкономической информации для российского бизнеса, ориентирующей его в нормах и правилах ВТО, конъюнктуре основных рынков товаров и услуг, ценах и условиях торговли для российского экспорта импорта;

проведение регулярных обзоров и оценок промежуточных итогов переговоров с участием отраслевых ассоциаций и союзов;

достижение согласованной позиции с другими странами СНГ по выработке единых подходов при их вступлении в ВТО.

Со своей стороны необходимую подготовку к вступлению в ВТО должны провести и непосредственные участники экономической деятельности в России.

Необходимо проанализировать проект перечня специфических обязательств Российской Федерации по транспортным услугам, а также список изъятий из режима наибольшего благоприятствования, как в отношении всего сектора услуг, так и в части отдельных видов транспорта.

Должны быть определены последствия присоединения к ВТО, а также варианты развития транспортных услуг и их регулирования в условиях полноправного членства страны в ВТО (включая такие аспекты, как режим доступа на рынки, национальный режим, режим наибольшего благоприятствования).

7.5 Перспективы развития транспортной системы России и стран СНГ

Основой создания общего транспортного пространства на территории СНГ может стать соглашение о принципах формирования общего транспортного пространства и взаимодействия государств Содружества в области транспортной политики, которое облегчит перевозчикам государств-участников условия пересечения территорий других стран, обеспечивая тем самым повышенную скорость доставки грузов в международном сообщении.

Нормативная правовая база сотрудничества Российской Федерации со странами СНГ в области транспорта включает в себя основополагающие политические и торгово-экономические соглашения и договоры, заключенные на уровне глав государств и правительств, и документы отраслевого характера многостороннего и двустороннего формата. Российская Федерация сотрудничает с государствами-участниками СНГ в области транспорта в трех межгосударственных организациях: Исполнительный комитет СНГ, Постоянный Комитет Союзного государства России и Беларуси, Интеграционном Комитете России, Беларуси, Казахстана, Киргизии и Таджикистана.

Приоритетными направлениями транспортной политики в отношениях государств-участников СНГ являются:

проведение правительствами стран-участников СНГ согласованной транспортной политики с учетом либерализации и проведения экономических реформ (формирование общего рынка равных и благоприятных условий для производителей транспортных услуг; проведение согласованной тарифной и налоговой политики; сохранение и развитие единого технико-технологического построения транспортной деятельности; общая линия сотрудничества с третьими странами и международными организациями);

согласованная разработка и унификация транспортного законодательства органами законодательной власти стран Содружества (формирование правовой основы межгосударственных взаимоотношений в области транспортной деятельности; согласование свода законов и законодательных актов, определяющих деятельность транспортного комплекса; сравнительный анализ принятых в государствах законов о транспортной деятельности и проведение мер по их унификации; формирование унифицированной законодательной базы деятельности транспорта).

Сегодня транспортная система Российской Федерации и СНГ в целом находится в стадии становления. Это положение является следствием целенаправленной дезинтеграции между государствами – бывшими республиками СССР, попыткой каждого из них строить новую экономику в соответствии с собственным пониманием.

Если рассматривать каждый из видов транспорта в отдельности, то можно выделить следующие основные проблемы:

для железнодорожного транспорта – совершенствование системы используемых тарифов как внутри государств – участников СНГ, так и в межгосударственных перевозках;

для воздушного транспорта – выработка общей стратегии развития, включающей государственную поддержку и политику, направленную на развитие собственного авиапроизводства;

для автомобильного транспорта – создание необходимой инфраструктуры на международных маршрутах и повышение качества дорожного сервиса, унификация технологических параметров перевозочного процесса, создание условий для равной конкуренции российских и европейских перевозчиков.

Общими проблемами для всех видов транспорта являются: совершенствование и сближение налогового, транспортного и таможенного законодательства; совершенствование систем информационного и иного обеспечения транспортного процесса; сведение к минимуму количества формальностей при перевозках в пределах стран – участниц СНГ; единая политика в области присоединения и соблюдения международных конвенций.

Но для оптимистического взгляда в будущее транспортной системы России и стран СНГ есть все предпосылки.

Первое. Основным резервом для развития транспортной системы в нынешних экономических условиях является уникальное географическое положение стран СНГ и, в частности России. Представляется важнейшей задачей заменить сухопутными, воздушными маршрутами трансокеанскую доставку грузов из Азии в Европу, создать условия для получения «транзитной ренты» от перевозок через территорию государств – участников СНГ.

В связи с этим, наиболее перспективным представляется рассмотрение развития транспортной системы России и стран – участниц СНГ через призму системы международных транспортных коридоров – маршрутов, связывающих Европу и Азию и включающих автомобильные, речные, железнодорожные и воздушные транспортные пути. Целью формирования международных транспортных коридоров на территории государств – участников СНГ является повышение эффективности внешнеторговых перевозок и обеспечение гарантии их осуществления на основе международных соглашений и договоренностей, укрепляющих экономическую безопасность государств, а также привлечение на национальные коммуникации транзитных перевозок государств Содружества третьих стран и получение за счет этого дополнительного дохода.

Принципы формирования международных транспортных коридоров на территории государств – участников СНГ основаны на обоснованной разработке таких подходов к развитию транспортной системы государств Содружества, которые при сокращении времени на производство и реализацию товаров, обеспечили бы максимальный экономический эффект.

Для развития и совершенствования участков международных транспортных коридоров необходимо:

решить проблему привлекательности и конкурентоспособности маршрутов перевозок, проходящих по территории России и стран – участниц СНГ, по сравнению с альтернативными маршрутами путем установления соответствия международным требованиям условий и сроков доставки грузов, удобства и других качественных показателей перевозок;

обеспечить экологическую ориентацию функционирования транспортных систем, объединяя усилия всех государств СНГ на межгосударственном уровне и путем внедрения современных технологий в области обеспечения безопасности дорожного движения, контроля над загрязнением окружающей среды, приоритетного развития экологически чистых видов транспорта, внедрения единых стандартов безопасности и экологических стандартов, отвечающих международным требованиям;

повысить технологический уровень и проводить работы по необходимому обустройству коммуникаций всех видов транспорта на всем протяжении международных транспортных коридоров по территории стран – участниц СНГ, включая пограничные переходы;

совершенствовать систему мультимодальных перевозок и организовать четкое взаимодействие всех видов транспорта, органов контроля и обеспечения движения (пограничных, таможенных, милиции);

определить роль России и государств – участников СНГ, а также межгосударственных органов в подготовке законодательно-правовой и нормативной базы, соответствующей целям и задачам развития транспортной системы, а также в поддержке мероприятий в этой области.

Второе. По оценкам специалистов в период с 1950 по 1995 г. мировой выпуск продукции возрос примерно на 4 % ежегодно, мировая торговля – на 6 % ежегодно. В итоге производство продукции увеличилось в пять раз, а объем торговли – в четырнадцать. Этот рост торговли обусловлен главным образом процессом международной экономической интеграции, в котором исключительно высока роль транспортных связей и телекоммуникаций.

Страны СНГ являются одними из важнейших торговых партнеров Российской Федерации. Они занимают в географической структуре торговли второе место, потребляя порядка 14% российского экспорта и поставляя в Россию около 30% всех импортных товаров. Основными торговыми партнерами России среди стран СНГ продолжают оставаться Белоруссия, Украина и Казахстан, на долю которых приходится 90% от общего объема товарооборота с этими государствами. Причем по объему товарооборота Белоруссия в настоящее время занимает второе, после Германии, место среди государств дальнего и ближнего зарубежья, а Украина входит в первую десятку торговых партнеров России. В целом внешняя торговля России со странами СНГ в истекшем году характеризовалась опережающим ростом экспортируемым во все эти государства российских товаров по сравнению с импортом из них.

Автомобильный транспорт традиционно обеспечивает 20% всей внешней торговли России со странами СНГ. Объемы международных перевозок грузов автомобильным транспортом на российском рынке транспортных услуг со странами СНГ в 2002 году составили около 3 млн. т или 13,7% от общего объема международных перевозок.

Во взаимоотношениях в области автомобильного транспорта со странами СНГ проводится политика максимальной либерализации международных автомобильных перевозок на принципах взаимности. Эта политика предполагает освобождение перевозчиков от всех дорожных и других сборов, снятие количественных ограничений в международных перевозках, унификацию всех видов транспортной и

таможенной документации и процедур, создание перевозчикам благоприятных условий работы на транспортном рынке.

Подавляющее большинство барьеров на автотранспорте возникает на стыке многочисленных ведомств и выходит далеко за рамки собственно автотранспорта. Отсюда напрашивается одна единственная возможная стратегия ликвидации барьеров на автотранспорте: объединение усилий различных ведомств стран СНГ, объединение усилий бизнеса, науки, государства, объединение усилий представителей различных видов транспорта. В связи с этим положительной оценки заслуживает сентябрьское 2002 года решение Совета по автотранспортной деятельности стран СНГ о необходимости формирования трех специальных переговорных групп высокого уровня по вопросам ликвидации барьеров на автотранспорте (транспограничных и таможенных, фискальных, технических).

Укреплению позиций СНГ на рынке международных автотранспортных услуг, снижению или снятию административных и других барьеров в работе на данном рынке, интеграции и развитию сотрудничества должна способствовать единая политика государств – участников СНГ. Она заключается в согласованной и координированной деятельности субъектов этого рынка. Попытки самостоятельного решения отдельными странами сложных транспортных проблем лишь ухудшают перспективы успешного развития национальных экономических систем. Таким образом, экономически целесообразно расширение транспортного сотрудничества как условия для наиболее эффективного использования каждой страной производительных сил и сырьевых ресурсов и наиболее экономичной адаптации транспортного комплекса к современному рынку транспортных услуг.

В целом, можно отметить, что при создании условий для развития транспортной системы как конкурентной системы, работающей по четко установленным нормам и правилам, разумно регулируемой и поддерживаемой государством, у стран – участниц СНГ, и особенно у России, есть все шансы стать не только геополитическим мостом между Европой и Азией, но и главным транзитным государством в международной торговле между этими регионами, что принесет немалые выгоды всем участникам.

8. Совершенствование транспортных технологий и транспортной техники

8.1. Совершенствование транспортных технологий как основа повышения производительности труда на транспорте

Рыночные отношения предъявляют к транспорту жесткие требования по ускорению времени доставки грузов и пассажиров при минимизации затрат на транспортировку. Между производителем груза и его потребителем создается сложная система транспортных взаимоотношений, которая должна обеспечить высокий уровень качества транспортного обслуживания грузовладельцев.

В транспортной системе между видами транспорта как элементами системы существуют экономические, технические, технологические и организационно-управленческие связи, обмен информацией и потоками грузов и пассажиров. Транспорт это система, сущностью которой является соединение пространства и времени при своевременно и безопасной доставке грузов потребителям при минимальных затратах с учетом возникающих возмущений (задержка в пути, несвоевременность выполнения погрузочно-разгрузочных работ и т.п.)

Совершенствование транспортных технологий и транспортной техники является главным направлением повышения производительности труда на транспорте и важнейшим условием повышения безопасности и экологичности транспортных процессов.

Основными направлениями совершенствования транспортных технологий в настоящее время являются:

интеграция производственных и транспортных процессов, развитие транспортной логистики;

использование интермодальных технологий и контейнеризация системы товародвижения;

применение экологически-ориентированных и ресурсосберегающих транспортных технологий;

информатизация всех аспектов транспортного процесса.

В современном мире формирование единого транспортного пространства и общего рынка транспортных услуг идет по пути создания мультимодальных коридоров, применения основанной на принципах интермодализма унифицированной технологии перевозок, как основы интеграции национальных транспортных систем в мировую транспортную систему.

Существующая сеть терминалов и терминальных комплексов, даже с учетом строящихся и реконструируемых объектов терминального назначения, не соответствует в должной мере требованиям широкого развития терминальной системы организации перевозочного процесса по дорогам, входящим в состав транспортных коридоров. В отдельных крупных городах, промышленных центрах и транспортных узлах, примыкающих к транспортным коридорам, практически нет объектов терминального назначения, что снижает качество транспортно-экспедиторского обслуживания участников перевозочного процесса, не позволяет внедрять терминальную технологию во всех звеньях перевозок грузов в международном автомобильном сообщении.

Важное значение для совершенствования международных (смешанных, комбинированных, интермодальных и др.) перевозок грузов на транспортном пространстве России и в целом СНГ имеет развитие транспортно-экспедиционного обслуживания и использование правовой основы международного товародвижения. Разработка и внедрение таких прогрессивных транспортно-технологических систем при международных перевозках грузов, как контейнерные, контейнерные системы, системы перевозок с горизонтальным способом грузовых работ (ро-ро), позволит транспортным системам России и государств СНГ

интегрироваться в аналогичные международные системы перевозок и повысить на этой основе эффективность и качество транспортного обслуживания.

8.2. Интеграция производственных и транспортных процессов. Развитие транспортной логистики

Основным направлением совершенствования товаропроводящих и товарораспределительных систем является интеграция производственных и транспортных процессов, основанная на принципах транспортной логистики.

Реализация принципов транспортной логистики на уровне отдельных грузопотоков является, прежде всего, задачей бизнеса. В то же время, государство стимулирует этот процесс, поддерживая создание в транспортной инфраструктуре мультимодальных логистических центров, на рынке транспортных услуг – мультимодальных транспортных операторов, способствуя комплексной информатизации транспортного процесса.

Одним из главных элементов товаропроводящих и товарораспределительных систем является транспортно-экспедиционная деятельность (ТЭО), направленная на ускорение продвижения товаров от производителя к потребителю. Результатом этой деятельности является формирование системы рынка транспортно-экспедиторских услуг. Значительная часть транспортных экспедиторов России выполняет услуги по доставке грузов с использованием всех видов транспорта, а также современных большегрузных контейнеров. Через транспортно-экспедиционные компании в России проходит примерно 80% товаров внешней торговли России, обслуживаются более 1 млн. предприятий мелкого и среднего бизнеса.

Территориально транспортно-экспедиторские организации сосредоточиваются главным образом на стратегически важных направлениях грузодвижения – вдоль транспортных коридоров и в транспортных узлах.

Развитие транспортно-экспедиционной деятельности тесно связано с использованием логистических подходов и современных информационных технологий.

Принципы транспортной логистики лежат в основе совершенствования взаимодействия и координации видов транспорта, внедрения эффективных схем доставки по интермодальным транспортным коридорам.

Мультимодальные транспортные узлы способны обеспечить работу транспорта по требованиям, соответствующим мировым стандартам, а это значит привлечение дополнительных грузов, увеличение бюджетных поступлений, позиционирование России в мире как крупной транспортной державы.

Вставка 21. Подходы к созданию мультимодальных транспортных узлов.

Задача создания мультимодальных транспортных узлов является для России весьма актуальной. На территории Российской Федерации можно выделить несколько крупных транспортных центров, которые уже начинают активно развиваться как мультимодальные транспортные узлы. В настоящее время необходимо говорить именно о системе мультимодальных транспортных узлов на территории России, поскольку как бы не важна была роль того или иного мультимодального транспортного узла (Московского, Санкт-Петербургского, Калининградского, Новосибирского или другого), наибольшую эффективность можно получить только от системных скоординированных действий всех крупнейших транспортных центров России.

Один мультимодальный транспортный узел способен играть существенную роль в своем экономическом районе, но для эффективной и качественной работы с международными транзитными грузами, экспортными и импортными грузами, перемещаемыми в рамках больше чем данный экономический район, необходимо, что бы аналогичные узлы были созданы и в других крупных транспортных центрах, с которыми данный мультимодальный транспортный узел имеет транспортные связи. Потому что недостаточно, если груз будет эффективно и качественно, в соответствии с международными требованиями, перерабатываться и транспортироваться в зоне влияния того или иного мультимодального транспортного узла, необходимо, что бы такой же уровень качества и скорости был обеспечен на всем протяжении движения и переработки груза и за пределами зоны влияния этого мультимодального транспортного узла.

Основной задачей формирования мультимодального транспортного узла является комплексное развитие всех видов транспорта и терминального и складского хозяйства, систем информационного, телекоммуникационного и страхового сопровождения грузов на территории мультимодального транспортного узла. В силу естественных причин не все виды транспорта одинаково хорошо развиты на территории того или иного транспортного узла, поэтому первоначально упор делается на два – три вида наиболее развитого и перспективного транспорта, что позволяет уже на первоначальном этапе получить определенные положительные результаты от начала реализации программы. Параллельно с этим идет развитие и других видов транспорта, но поскольку они изначально отставали от более развитых видов, то и процесс их становления будет идти более продолжительное время. Вместе с развитием транспорта необходимым условием является развитие (создание) складского и терминального комплекса и всей транспортной инфраструктуры в целом.

Еще одним важным условием для развития мультимодального транспортного узла выступает наличие единого оператора. Единый оператор мультимодальных перевозок призван отслеживать продвижение груза, скорость, качество и безопасность его доставки, согласованность работы различных видов транспорта, перевалку с одного вида транспорта на другой. Наличие единого оператора мультимодальных транспортных перевозок существенно упрощает процедуру оформления документов на осуществление грузоперевозок, так как отправитель заключает контракты не с каждым отдельным перевозчиком на различных видах транспорта (железнодорожном, автомобильном, воздушном, морском,

речном), а только с одним единым оператором, который в свою очередь имеет контракты на перевозку со всеми перевозчиками, необходимыми для доставки груза получателю.

Учитывая то, что каждый город имеет свои специфические особенности, что развитость транспорта и транспортной инфраструктуры различна в разных городах – процесс формирования мультимодальных транспортных узлов будет идти по разному в каждом конкретном городе. Однако, общие требования, перечисленные выше, являются необходимыми для того, чтобы в транспортном узле начал формироваться мультимодальный транспортный узел. Общей для всех является также и основная задача – комплексное развитие всех видов транспорта, складского и терминального хозяйства, таможенной инфраструктуры, банковских и страховых компаний, технологий информационного сопровождения грузов. Конечной целью формирования мультимодального транспортного узла будет являться создание не только мощной транспортной и терминально-складской инфраструктуры, но и возникновение в этом месте информационного, логистического и сервисного центра, развитие туристического комплекса, подъем (развитие) промышленного производства.

Рассматривая мультимодальные транспортные узлы можно отметить, что по своему значению, по охвату территории они существенно различаются. При их общем значении – организации мультимодальных и интермодальных перевозок, обеспечении комплексного подхода к развитию транспортной и распределительной систем, организации взаимосвязей между всеми видами транспорта, имеющимися на территории узла, компаниями-операторами перевозок, складским и терминальным комплексом – мультимодальные транспортные узлы различаются по уровню концентрации пассажиропотоков, грузопотоков и территории влияния. Данное разделение мультимодальных транспортных узлов зависит от места их расположения, прохождения в зоне их влияния транспортных коридоров, от геополитического положения не только самого узла, но и государства, в котором данный узел расположен.

Можно выделить два типа мультимодальных узлов. Первые, наиболее крупные узлы – узлы международного, федерального уровня – зона их влияния распространяется на крупные экономические районы – Сибирь, Дальний Восток, Урал, Поволжье, Центральная Россия, Юг России, Северо-Запад России. В определенной мере можно говорить о том, что данные узлы в значительной степени соответствуют семи федеральным округам: Северо-Западному федеральному округу, Центральному федеральному округу, Южному федеральному округу, Поволжскому федеральному округу, Уральскому федеральному округу, Сибирскому федеральному округу, Дальневосточному федеральному округу. Однако нельзя их полностью жестко привязывать к федеральным округам, так как зона их влияния не всегда полностью с ними совпадает. К примеру, Новосибирский мультимодальный транспортный узел включает в зону своего влияния Тюменскую область, в частности осуществляет обслуживание нефтегазовых регионов Тюмени. В то время как Тюменская область входит в состав Уральского федерального округа, а не Сибирского федерального округа в который входит Новосибирская область.

Мультимодальные транспортные узлы федерального значения формируются в центрах действительно крупнейших экономических районов Российской Федерации. Данный центр должен обладать развитой транспортной инфраструктурой, на его территории должны быть достаточно развиты и эффективно функционировать несколько видов транспорта и существовать объективные условия для их дальнейшей модернизации и обеспечения комплексной, взаимосвязанной работы всех имеющихся видов транспорта. Необходимо, что бы данный узел был способен (имел необходимый парк транспортных средств, подвижного состава и соответствующие инфраструктуру и технологии) в оперативном режиме осуществлять доставку грузов в пределах зоны своего влияния в прямом, интермодальном и мультимодальном сообщениях. Кроме того, такой центр, для того, что бы являться мультимодальным транспортным узлом федерального значения, должен иметь достаточно развитый складской и терминальный комплекс, способный принять и переработать грузы не только для региона (субъекта федерации), в котором он расположен, но и для всего экономического района, федерального округа. Должна быть развита сеть страховых компаний и банков, способных оказать необходимые услуги во всей зоне влияния данного узла как грузоотправителям и грузополучателям, так и транспортным, складским компаниям. Это страхование грузов и пассажиров, ведение дел в случае наступления страховых выплат, предоставление займов и кредитов на модернизацию транспортной и складской инфраструктуры. Необходимо, что бы в данном центре имелись достаточно крупные компании-операторы перевозок, способные в дальнейшем взять на себя функции единого оператора мультимодальных транспортных перевозок в пределах зоны влияния федерального мультимодального транспортного узла, а возможно и России. Важным условием выступает так же наличие учебных учреждений, способных осуществлять подготовку квалифицированных кадров для организации мультимодальных перевозок и работы мультимодального транспортного узла.

В крупном экономическом районе (федеральном округе) достаточно иметь один мультимодальный транспортный узел федерального значения. Это должен быть наиболее развитый транспортный центр, имеющий наиболее выгодное геополитическое положение. Мультимодальные транспортные узлы федерального значения будут являться центрами развития передовых транспортных технологий.

Мультимодальный транспортный узел федерального значения должен иметь через международные транспортные коридоры выходы за границы Российской Федерации и являться центром по переработке и транспортировке международных, в том числе транзитных, грузов. Данные узлы должны иметь устойчивые связи с зарубежными мультимодальными транспортными узлами. Мультимодальные транспортные узлы федерального значения в силу этого будут выступать и как международные мультимодальные транспортные узлы, так как на них будет замкнут международный грузопоток, поступающий из-за рубежа для всего экономического района (федерального округа) и аккумулироваться, а в дальнейшем отправляться за рубеж, грузы, предназначенные на экспорт с территории, которую данный мультимодальный транспортный узел охватывает. Кроме того, они будут являться узловыми точками, позволяющими собирать информацию, отслеживать и контролировать прохождение международных транзитных грузов, в том числе и контейнеров,

обеспечивать весь комплекс услуг для данных грузов, пока они пребывают в зоне влияния данного мультимодального транспортного узла федерального значения.

Второй уровень мультимодальных транспортных узлов – узлы регионального (межрегионального) значения, зона их влияния – один, два, три субъекта Российской Федерации (республика, край, область, округ). В зависимости от территории, объемов пассажиропотоков и грузопотоков региональный (межрегиональный) мультимодальный транспортный узел охватывает от одного до трех регионов. В случае если это один регион, узел будет называться региональным, если два или три – межрегиональным. Охват территории тем или иным региональным (межрегиональным) мультимодальным транспортным узлом, прежде всего, связан с его экономическим, географическим положением и имеющимися транспортными связями. На наш взгляд, в Европейской части России узел данного типа должен охватывать два – три региона. Это связано с тем, что здесь (особенно в Центральном и Северо-Западном экономических районах) территория субъектов Российской Федерации относительно не велика и следовательно расстояния (транспортные плечи) в пределах одного региона тоже не велики, поэтому оптимально было бы формировать межрегиональные мультимодальные транспортные узлы, зоной влияния которых будет два – три региона. В Азиатской части России, учитывая, что территория субъектов федерации здесь, как правило, больше и, следовательно, и расстояния транспортировки грузов достаточно значительны даже в пределах одного региона, мультимодальный транспортный узел данного типа должен охватывать один – два региона.

Региональный (межрегиональный) мультимодальный транспортный узел формируется в транспортном центре, способном осуществлять оперативную доставку и переработку грузов в пределах своего региона, нескольких регионов.

Говоря о различных типах мультимодальных транспортных узлов необходимо помнить о комплексном подходе к данному вопросу. Это значит, что федеральные (международные) и региональные (межрегиональные) мультимодальные транспортные узлы существуют не оторвано друг от друга, а взаимно дополняют друг друга.

Геополитический эффект от развития мультимодальных транспортных узлов в России: во-первых, это эффект, от мультимодальных транспортных узлов в рамках стратегии развития опорной транспортной сети Российской Федерации; во-вторых, это роль данных узлов в работе уже имеющихся международных транспортных коридоров.

Следует отметить, что уже сейчас Россия играет роль транспортного моста между Европой и Азией и это имеет важное политическое значение. Такая специализация нашей страны в мировой экономической системе позволяет России существенно влиять на эту систему и играть значительную внешнеполитическую роль. Это, в частности, означает и определенную зависимость тех или иных стран от Российской Федерации. Выгодное геополитическое положение, контроль над транспортными маршрутами, особенно в точках их пересечения, а такими точками как раз и являются мультимодальные транспортные узлы, позволит России занять достойное место на арене и отстаивать свои внешнеполитические интересы.

Вставка 22. Роль мультимодальных центров в решении геостратегических задач России.

Развитие транспортной системы России и ее специализации в мировой экономической системе как транспортного моста между Востоком и Западом, Севером и Югом, а в дальнейшем и создание современной опорной транспортной сети и как следствие социально-экономическое развитие сибирских и дальневосточных регионов, означает и рост внешнеполитической роли России, уже сейчас предпринимаются попытки помешать этому. В частности в Китае строится вторая трансконтинентальная железнодорожная магистраль, которая после ее пуска в эксплуатацию может оказать существенную конкуренцию Транссибу. У нас еще есть время для привлечения грузов на Транссиб и повышения его конкурентоспособности. Важное место здесь как раз отводится мультимодальным транспортным узлам.

Существует проект ТРАССЕКА («Нового шелкового пути»), часть которого как раз и должна составить строящаяся в Китае вторая трансконтинентальная железнодорожная магистраль. Проект ТРАССЕКА предусматривает строительство транспортной магистрали в обход России и организацию транспортных связей Западная Европа – Восточная Европа – страны Средней и Центральной Азии – страны АТР. Данный проект является менее эффективным, чем имеющиеся маршруты через Россию. Во-первых, потребуются вложить значительные средства в создание ТРАССЕКА. Во-вторых, данный маршрут будет длиннее аналогичных российских маршрутов. В-третьих, маршрут ТРАССЕКА менее удобен, в частности предполагается организация паромной перевозки вагонов по Каспию при прохождении из Казахстана в Азербайджан и обратно. В-четвертых, на своем пути ТРАССЕКА пересекает 14 границ (14 таможен), что тоже снижает его привлекательность.

Проект ТРАССЕКА имеет и политические проблемы. Данный маршрут проходит по территории Китая, в развитии этого маршрута заинтересованы США, а отношения США и Китая остаются, и надо полагать в ближайшее время останутся, весьма сложными. В случае возникновения между США и Китаем серьезных политических разногласий или даже конфликтов, есть очень большая вероятность, что Китай наложит запрет на транспортировку по своей территории американских грузов.

Другой важной политической проблемой, снижающей перспективность ТРАССЕКА, является то, что данный маршрут пролегает в непосредственной близости от очагов напряженности на Ближнем Востоке и в Центральной Азии. Это в частности относится к Афганистану, Ирану, Ираку и другим странам. Кроме того, ТРАССЕКА проходит через Кавказ, который так же является не стабильным регионом.

Вместе с тем, следует отметить, что большинство стран и в том числе США, заинтересованы в создании маршрута в обход Транссиба и России в целом, так как это позволит им в меньшей степени

зависеть от России и дает возможность для политического маневра. Стоит так же учитывать, что один из двух трансконтинентальных маршрутов будет играть роль основного, а другой – запасного. У России в настоящее время есть все шансы, чтобы занять здесь лидирующие позиции.

Необходимо обеспечить привлекательность российского маршрута, а эту задачу как раз и могут выполнить мультимодальные транспортные узлы.

Мультимодальные транспортные узлы будут содействовать развитию межрегиональных транспортных и экономических связей в рамках Российской Федерации. Устойчивые транспортные связи имеют и важную политическую нагрузку, они связывают отдельные регионы в единое государство, обеспечивают неразрывность субъектов федерации, способствуют созданию единого экономического и политического пространства России. Наибольшего эффекта конкретный мультимодальный транспортный узел может добиться только если есть устойчивые взаимосвязи с другими узлами, и чем меньше между ними барьеров, тем выше их эффективность. А это, в свою очередь, является преградой для регионального сепаратизма. Мультимодальные транспортные узлы призваны обеспечить надежные связи между субъектами федерации, транспортное, экономическое и политическое единство Европейской (Западной) части России и Азиатской (Восточной – Сибирь и Дальний Восток) части России и тем самым обеспечить устойчивое развитие Российской Федерации как единого, целостного государства.

В этой связи развитие системы мультимодальных транспортных узлов является задачей не только транспортников, но и политической, государственной задачей как федеральных, так и региональных властей.

8.3. Интермодальные технологии и контейнеризация системы товародвижения

Важным направлением повышения эффективности перевозок является развитие смешанных перевозок и интермодальных технологий на основе, прежде всего, средств контейнерной транспортной системы.

За последнее десятилетие суммарные объемы перевозок грузов в контейнерах и транспортных пакетах на железнодорожном, морском и внутреннем водном, а также и на автомобильном транспорте в России сократились в 3-5 раз. Вместе с тем, в странах ЕС, США и Японии объемы контейнерных перевозок за последние 6-7 лет возросли на 40-60% и более. Контейнеризация является генеральным направлением развития глобальной системы грузодвижения. Контейнеризация затрагивает не только транспорт, но всю инфраструктуру системы производства, хранения и распределения.

Мировые тенденции развития контейнерных перевозок на сегодняшний день сводятся к следующему:

дальнейшее развитие технологий контейнеризации грузов и рынка контейнерных перевозок. В настоящее время контейнеризация грузов в мире достигает 55%. По прогнозам специалистов, этот показатель в 2010 году составит 70%. Исключительно большое внимание уделяется вопросам разработки и производства новых видов контейнеров. При этом в основе глобальной унификации складских и транспортно-распределительных технологий лежат параметры стандартных параметров ISO;

развитие портовой инфраструктуры и портовых мощностей по обработке контейнеров. Намечилась тенденция к увеличению контейнерного флота за счет пополнения судами повышенной вместимости. Это предопределяет развитие глобальных портовых центров, предназначенных для обслуживания международной торговли на наиболее загруженных маршрутах и расположенных в основных стратегических пунктах движения грузопотока на направлениях Азия – Европа, Европа – Северная Америка, Европа – Южная Америка, Азия – Северная и Южная Америка;

возрастающая конкуренция на рынке контейнерных перевозок. Исключительно большое внимание уделяется скоростной доставке грузов с использованием технологий «от двери до двери», «точно вовремя» и др. Уже сегодня в Европе средняя скорость перевозки контейнеров по железной дороге составляет 90 км/ч, а 600 км автопоезд преодолевает за 8 часов;

формирование стратегических альянсов и ассоциаций. Указанная тенденция проявляется в консолидации рынка контейнерных перевозок, слияния судоходных компаний, создании транспортно-логистических групп, приобретении компаниями – контейнероператорами доли собственности в портах, контейнерных терминалах, предоставляющих широкий спектр услуг и получающих доходы не только от транспортной деятельности;

увеличении производств средств доставки контейнеров, количественное и качественное расширение парка универсальных контейнеров, развитие лизинга.

Непосредственным участником, а в ряде случаев и организатором смешанных перевозок грузов во внутреннем и международном сообщении, осуществляет завоз и вывоз доставляемых грузов для железнодорожных станций, речных и морских портов и аэропортов является автомобильный транспорт.

Отсутствие оперативного управления работой автомобилей в транспортных узлах и системы комплексного транспортно-экспедиционного обслуживания грузовладельцев приводит к большим простоям автомобилей под погрузочно-разгрузочными операциями, увеличению сроков доставки грузов и повышению транспортных расходов. Кроме того, отсутствие регламентированной системы единого оператора при осуществлении мультимодальных и интермодальных перевозок весьма отрицательно влияет на эффективность организации транспортного процесса во всех его звеньях.

Железнодорожным транспортом перевозится чуть более 1% контейнерных грузов по отношению к общим объемам перевозок (в Германии примерно 40% грузов на железных дорогах – контейнеры). Отдельного внимания заслуживает анализ контейнерных потоков грузов внешней торговли. По разным оценкам, доля внешнеторговых российских грузов, перевозимых в контейнерах, составляет 6% по экспорту и 30% по импорту от общего объема контейнеропригодных грузов.

Важным негативным фактором является неадекватная рыночным условиям структура контейнерного парка, слабое его обновление, недостаточный парк железнодорожных платформ, наличие неудовлетворенного спроса потребителей на контейнеры разного типа. Российские перевозчики пользуются контейнерами, которыми владеют иностранные компании. Собственный парк контейнеров МПС РФ относительно невелик. Seriously сдерживает развитие контейнерного бизнеса в стране и «проблема железнодорожных платформ», нерешенность которой, безусловно, отрицательно скажется на развитии транзита.

Перераспределение грузопотоков на рынке контейнерных перевозок складывается не в пользу российского транзита. Активная политика крупных компаний – перевозчиков контейнеров привела к перераспределению не только транзитного грузопотока Европа – Азия на зарубежные порты в обход Транссибирской магистрали, но и российских экспортно-импортных грузов. Например, по разным оценкам, до недавнего времени, от 32% до 45% российских экспортно- импортных грузов

Отставание в уровне контейнеризации может стать серьезным препятствием для интеграции России в мировой рынок, развития транзита и других форм экспорта транспортных услуг, а также для снижения транспортных издержек в экономике.

Основными направлениями повышения уровня контейнеризации являются следующие:

повышение мощности имеющихся контейнерных терминалов и системное развитие сети подобных объектов. При этом необходимо обоснованно решить вопрос о размещении терминалов и их мощности. В рамках национального транспортно-экономического баланса может быть поставлена и решена задача сочетания нескольких крупнейших терминалов в морских транспортных узлах с менее мощными многочисленными объектами внутри страны;

создание коммерчески привлекательных условий для развития контейнерного бизнеса, в частности, создание свободных экономических зон в портах, куда целесообразно привлечение основных контейнерных потоков внешней торговли, транзита и транзитного груза;

создание в России национальных контейнерных операторов, задачей которых было бы обеспечение транзита контейнеров через российскую территорию по основным транспортным коридорам. Такие операторы стали бы стабильными партнерами иностранных экспедиторских компаний и генеральными заказчиками контейнеров и оборудования для их переработки. Они стали бы субъектами рынка, непосредственно заинтересованными в развитии контейнерного бизнеса и процесса контейнеризации в целом;

радикальное совершенствование транспортно- таможенных технологий и существенное сокращение числа контролируемых таможней контейнеров (как известно, в мировой практике выборочному контролю подвергается не более 2-3% всего контейнеропотока, тогда как в России в ряде случаев осуществляется почти сплошной контроль);

создание условий для расширения производства контейнеров, специализированного подвижного состава для его перевозки и оборудования для терминальной переработки контейнеров.

8.4. Принципы государственной политики в области производства и импорта транспортной техники.

В настоящее время технический уровень большинства производимых в России транспортных средств не соответствует современным требованиям, ограничивает конкурентоспособность транспортных операторов и снижает экономическую эффективность транспорта в целом.

В ряде случаев производимая в России транспортная техника, в частности – автотранспортные средства, не соответствует по характеристикам безопасности и экологическим параметрам требованиям международных соглашений, к которым присоединилась Российская Федерация.

Вместе с тем, многие транспортные организации не имеют возможности своевременного обновления парка даже за счет техники, производимой в России. Недопустимо высокий уровень износа транспортной техники снижает ее экономическую эффективность, показатели безопасности и экологичности транспортного процесса.

Учитывая тесную взаимосвязь транспорта и транспортного машиностроения, государство должно выработать и проводить единую перспективную транспортно-промышленную политику. Она должна стать одним из главных инструментов обеспечения эффективности, безопасности и экологической чистоты транспорта.

В ее основе должны лежать следующие приоритеты.

1. При поддержке государства должен быть сформирован стабильный внутренний рынок транспортных средств и оборудования, который в дальнейшем будет развиваться на собственной основе. Мерами по формированию такого рынка и стимулированию модернизации парка транспортных средств являются повышение доступности кредитных ресурсов на реализацию инвестиционных проектов за счет субсидирования части банковских процентных ставок из средств государственных бюджетов, совершенствование амортизационной политики, стимулирование развития лизинговой деятельности. Должна быть воссоздана, с учетом особенностей современной социально-экономической ситуации, система формирования нормативных требований к транспортным средствам и оборудованию, которые разрабатываются, производятся или ввозятся в Россию по импорту.

2. Одновременно должна быть упорядочена на базе единых организационно-методических принципов система контроля соответствия производимых и эксплуатируемых транспортных средств и оборудования установленным требованиям, а эффективность такого контроля – повышена.

Эта работа должна проводиться на основе положений Федерального закона «О техническом регулировании». Для разработки технических регламентов на транспорте имеется и должен быть использован накопленный за прошедшие годы комплект нормативных документов, устанавливающих требования к объектам транспорта по различным направлениям его деятельности. В первую очередь требуется разработать технические регламенты, содержащие требования безопасности к объектам технического регулирования. Для этого могут быть использованы имеющиеся государственные стандарты.

3. Должна быть разработана система реалистичных приоритетов, определяющих соотношение импорта и собственного производства транспортных средств, оборудования и комплектующих, а также реализация соответствующих мер экономического регулирования. На основе этих приоритетов должны быть уменьшены таможенные пошлины для приобретения транспортной техники, которую не предполагается производить в Российской Федерации при одновременном введении заградительных пошлин в тех сегментах, где развитие соответствующего производства в России является перспективным. Это позволит также сконцентрировать ресурсы транспортного машиностроения на целевых сегментах рынка, не расходуя их на бессмысленную конкуренцию с иностранными налогами по всей гамме транспортной техники.

4. Разработка и введение в действие комплекса национальных стандартов, устанавливающих требования к показателям экологической и технической безопасности объектов транспортного комплекса, не подпадающих под действие технических регламентов (как нормативная база систем добровольной сертификации).

5. Должно быть осуществлено согласование программ развития отраслей транспорта и транспортного машиностроения, причем не только в части производства новой техники, но и в создании систем индустриальной модернизации, технического обслуживания и ремонта транспортных средств и оборудования.

При этом государство должно в первую очередь поддерживать те программы в отраслях транспортного машиностроения, которые, наряду с производством транспортной техники, предусматривают эффективные коммерческие схемы ее продвижения на рынок, а также сопровождение производителем на всем жизненном цикле.

6. Система налогообложения изготовления и эксплуатации транспортной техники, а также административного регулирования транспортной деятельности должна стимулировать производство и использование наиболее экологичных и безопасных транспортных средств и оборудования. Для этого необходимы:

интернализация (учет в стоимости транспортных услуг стоимости транспортной инфраструктуры) всех затрат, включая внешние издержки, связанные с ущербом от дорожно-транспортных происшествий и ущербом, вызванным загрязнением окружающей среды, исходя из принципа «загрязнитель платит»;

усиление контроля за соблюдением всех существующих ограничений (ограничение скорости, стандарты на выбросы, соблюдение других требований и правил в области безопасности движения, охраны труда и др.) и ужесточение соответствующих административно-экономических санкций;

введение дифференцированного экологического налога на транспортные средства и топлива

Вставка 23. Автотранспортные средства

Выпускаемые отечественной автомобильной промышленностью автотранспортные средства в своём подавляющем большинстве в настоящее время не соответствуют требованиям действующих международных стандартов (Правил ЕЭК ООН). В утверждённом Госстандартом России графике введения в Российской Федерации требований документов Европейской Экономической Комиссии ООН (Правил ЕЭК ООН) в настоящее время заложено отставание от европейских стандартов примерно в 5-7 лет. Реальное отставание с учётом определённой инерционности процесса введения в производство новых моделей составляет до 9 лет. В таблице 1 представлены сроки введения в действие экологических Правил ЕЭК ООН и соответствующих стандартов Российской Федерации. Действующая в Российской Федерации система сертификации механических транспортных средств и прицепов, утверждённая постановлением Госстандарта России от 1 апреля 1998 года № 19, не в полной мере отвечает потребностям сегодняшнего дня с точки зрения соблюдения экологических требований к выпускаемой автомобильной технике. В частности в этой системе отсутствуют:

адекватные методы и нормы контроля в эксплуатации автотранспортных средств различного конструктивного уровня;

в объём сертификационных испытаний не включено подтверждение стабильности экологических характеристик автомобилей на заданном пробеге;

отсутствуют порядок, методы и нормативы сертификационных испытаний автотранспортных средств с изменённой конструкцией, оборудованных дополнительными (нештатными) устройствами, влияющими на экологические показатели и показатели топливной экономичности автомобилей.

Кроме этого необходимо отметить, что действующая в России система сертификации не располагает достаточным количеством технических центров для выполнения объёмов испытательных работ, соответствующих потребностям сегодняшнего дня с точки зрения контроля экологических характеристик производимой продукции.

Несмотря на вышеизложенное, большинством заводов Российской Федерации проводится работа по повышению экологического уровня выпускаемой ими продукции. В настоящее время целый ряд автомобильных заводов (АО «АвтоВАЗ», ОАО «ГАЗ», ОАО «Москвич», АО «КамАЗ», АО «ЯМЗ») сертифицировал свою продукцию на соответствие требованиям международных стандартов (ЕВРО-1, ЕВРО-2). Особо следует отметить в этом плане АО «АвтоВАЗ», которое проводит реализацию

собственных программ, направленных на обеспечение выполнения автотранспортными средствами международных требований в области охраны окружающей среды, как для внешнего, так и для внутреннего рынка. В 1998 году АО «АвтоВАЗ» приняло программу по переводу 100% своей продукции на выполнение международных требований в области экологии. Срок реализации данной программы – конец 2001 года. В соответствии с данной программой разработаны и освоены в производстве комплектации переднеприводных автомобилей ВАЗ для внутреннего рынка, удовлетворяющие требованиям стандарта R83-03 поправка В (эквивалента требованиям стандарта ЕВРО-2). Продажа таких автомобилей, оснащённых так называемым «регулируемым катализатором» начата в 1999 году (продано около 20000 автомобилей). В 2000 году АО «АвтоВАЗ» планирует поставить на внутренний рынок свыше 100000 таких автомобилей. Комплектация автомобилей с 16-клапанным двигателем выпускается только с нейтрализатором.

Разработано и освоено производство и комплектация автомобиля «Нива», соответствующего требованиям Правил R83-03В. Со второго квартала 2000 года начато производство таких автомобилей для внутреннего рынка. Ведётся разработка комплектаций устаревших заднеприводных автомобилей с целью доведения их до уровня, соответствующего требованиям Правил R83-02 (ЕВРО-1) и R83-03В (Евро-2), с предполагаемым началом производства в 2000 году. Ведется разработка и поставка на производство комплектаций автомобилей ВАЗ для экспорта, удовлетворяющих требованиям Директивы ЕС98/69 (ЕВРО-3) с началом производства в 4 квартале 2000 года.

Все указанные модели прошли сертификацию в соответствии с действующими процедурами. Следует отметить, что такая комплектация автомобилей снижает выбросы регулируемых вредных веществ (СО, НС, NOX) в 8-12 раз. АО «АвтоВАЗ» в настоящее время разработало современные технологии производства подобных автомобилей.

К основным задачам государственной технической политики в области транспорта относятся следующие:

1. Формирование обязательных требований к процессам производства, эксплуатации, перевозок и утилизации в сфере транспортного комплекса путем разработки технических регламентов по направлениям транспортной деятельности.

Реализация требований Федерального закона «О техническом регулировании» в сфере транспортного комплекса. В условиях отсутствия на транспорте полноценной законодательной базы этот законодательный акт позволяет через принятие технических регламентов установить обязательные требования к подавляющему большинству объектов транспортного комплекса, напрямую связанных с различными видами безопасности.

Для разработки технических регламентов на автомобильном транспорте имеется и должен быть использован накопленный за прошедшие годы комплект нормативных документов, устанавливающих требования к объектам автомобильного транспорта по различным направлениям его деятельности. В первую очередь требуется разработать технические регламенты, содержащие требования безопасности к объектам технического регулирования. Для этого могут быть использованы имеющиеся государственные стандарты.

Безотлагательно должен быть установлен порядок введения в действие на территории России международных технических требований, к которым уже присоединилась Россия (Правила ЕК ООН и др.).

2. Разработка и введение в действие комплекса национальных стандартов, устанавливающих требования к показателям экологической и технической безопасности объектов транспортного комплекса, не попадающих под действие технических регламентов.

Снижение негативного воздействия объектов транспортного комплекса на окружающую среду, повышение уровня безопасности жизни, здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, а также конкурентоспособности продукции работ и услуг транспортного комплекса. Создание и развитие нормативной базы систем добровольной сертификации на транспорте.

3. Формирование требований к показателям качества объектов транспортного комплекса путем создания и внедрения Системы стандартизации Минтранса России.

Повышение качества продукции, работ и услуг транспортного комплекса, формирование конкурентоспособного рынка производителей продукции и исполнителей услуг и работ. Создание и развитие нормативной базы систем добровольной сертификации на транспорте.

Кроме того, создание такой Системы позволит: установить единую классификацию объектов стандартизации транспортного комплекса; обеспечить разработку и типизацию процедур внедрения документов создать систему информирования и разработки документов, их распространения.

В области экологических стандартов на автомобильном и городском пассажирском транспорте необходимо ускорение введения в России европейских норм Евро-2 путем запрещения регистрации с 2004г. автотранспорта с характеристиками ниже Евро-2. Одновременно необходимо осуществить на уровне государства создание условий для выпуска автотехники, соответствующей Евро-3, с 2005г., а с 2008г – Евро-4.

8.5. Принципы государственной политики в области устойчивого развития транспорта

Транспортная политика России должна поэтапно интегрировать базовые принципы устойчивого развития транспорта, согласно которым решение задач удовлетворения транспортных потребностей не вступает в противоречие с приоритетами охраны окружающей среды и здоровья граждан, не нарушает интересов будущих поколений.

Реализация указанных принципов предполагает следующее:

общество и государство должны стремиться к разумному сокращению транспортных потребностей, не нарушая при этом прав на свободу перемещения и торговли. Идеальным результатом является более медленный рост транспортной работы по сравнению с ростом ВВП;

решения в области развития транспортной системы и регулирования транспортной деятельности оцениваются как с точки зрения экономической эффективности, так и с точки зрения безопасности и экологичности, причем все указанные приоритеты являются равноценными;

органы власти и граждане должны нести ответственность за выбор наилучших в экологическом смысле решений в области транспорта. При этом необходимо обеспечение полного учета экологических последствий при принятии управленческих решений в сфере транспорта, прежде всего – автомобильного;

в рамках реализации принципа «загрязнитель – платит» потребитель транспортной услуги должен полностью оплачивать негативные экологические последствия, связанные с ее предоставлением, от потребления ресурсов до рециклинга транспортных средств;

в регулировании межвидовой конкуренции учитывается необходимость разумного переключения грузо- и пассажиропотоков на экологически более «чистые» виды транспорта;

в налоговой политике акцент переносится с обложения производства и коммерции на обложение потребления ресурсов;

усилия по комплексному решению проблем транспортного планирования, повышения безопасности и экологичности концентрируются, прежде всего, применительно к крупным городам для последующего распространения применения наиболее успешных решений в этой области.

Вставка 24. Транспортируемость валового внутреннего продукта

Наилучшим результатом является более медленный рост объемов внутренних перевозок по сравнению с ростом ВВП. Рост объемов международных транзитных перевозок может и должен опережать рост ВВП.

Ретроспективный анализ изменения транспортируемости (грузоёмкости) ВВП показывает, что переход развивающихся стран в разряд развитых, и вообще общественный прогресс должен сопровождаться монотонным снижением нагрузки транспорта на экономику. Хороший аналог 20-летнего периода перехода на интенсивный капиталистический путь есть в США, когда с 1940 по 1959 г. грузоёмкость ВВП снизилась в 1,4 раза с 4,55 до 4,15 т·км/долл. (Источник: С. Clark. Regional and urban location. St-Martin Press, 1982). Аналогичный темп (1,3 раза) наблюдался в Казахстане с 1991 по 2000 г. Эта тенденция сохраняется и в современных условиях в США: отдача от грузоперевозок (обратная величина грузоёмкости ВВП) за последние пять лет возросла с 3,74 до 3,82 долл. \ 1 т·км. Вклад транспортного строительства в ВВП США (153,4 млрд. долл.) превышает вклад нефтегазодобывающей отрасли и сельского хозяйства (по 90 млрд. долл.) (Источник: Transport Policy, 2001, vol. 8, №1).

В будущем по мере развития конкуренции между транспортом и телекоммуникациями, решающим станет способность транспортной отрасли не обременять экономику и не сдерживать экономический рост. Это – сложнейшая проблема, т.к. она является результирующей следующих противоположных тенденций:

необходимо всемерно снижать уровень грузоёмкости перевозок отечественных производителей, доведя эту величину до 1 т·км/1 долл. США ВВП (по паритету покупательской способности). Именно эта величина является ориентировочно конкурентоспособной;

целесообразно всемерно увеличивать рост транспортной работы при транспортных перевозках зарубежных производителей (транзит); следует поощрять рост объемов пассажирских перевозок, однако не всех, а только тех, что направлены на достижение социально-культурных целей человеческого развития;

необходимо учитывать ограничительные требования «нулевого роста» по устойчивому развитию, сформулированных мировым сообществом, так как транспорт стимулирует потребление энергии, ГСМ, и строительных материалов, рост производства которых в наибольшей степени разрушает природу. (Материал подготовлен ООО «Геограком»)

9. Повышение безопасности транспортного процесса

9.1. Состояние и динамика показателей безопасности транспортного процесса

Аварийность на транспорте продолжает оставаться острой социально-экономической проблемой. Обеспечение безопасности транспортного процесса с учетом специфики отдельных видов транспорта является стратегической задачей федерального органа управления, ответственного за реализацию транспортной политики.

На морском транспорте количество аварийных происшествий в 2002 г. выросло по сравнению с 2000 г. почти в 2 раза, увеличилось число погибших и раненых.

На внутренних судоходных путях в 2002 г. число аварий увеличилось по сравнению с 2001 г. на 2 ед., число погибших людей на 6 человек. Обеспечение безопасности в гражданской авиации является непреходящим приоритетом, во многом определяющим направления совершенствования организации и технического прогресса этого вида транспорта.

В целом по гражданской авиации наблюдается относительная стабилизация статистических показателей безопасности полетов.

Абсолютные показатели аварийности на воздушном транспорте (общее число авиационных происшествий, число катастроф и число погибших в катастрофах людей), начиная с 1994 года, имеют отчетливую тенденцию к уменьшению. В 2001 г. по сравнению с 2000 г. количество авиационных происшествий увеличилось с 17 до 27 ед., в том числе катастроф с 5 ед. до 10 ед., аварий – с 12 ед. до 17 ед. Число погибших возросло с 20 до 218 человек, а число раненых с 15 до 54 человек. В 2002 г. ситуация была несколько лучше, чем в 2001 году, однако число погибших и раненых составляет значительную величину, 131 и 74 человека соответственно.

Приняты дополнительные меры по устранению недостатков в организации выполнения полетов российских воздушных судов за рубежом.

В последнее время наблюдается приемлемое положение дел с безопасностью при регулярных пассажирских перевозках на магистральных авиалиниях.

Основная доля транспортных происшествий, погибших и пострадавших в них людей приходится на автомобильный транспорт.

В целях снижения аварийности и сокращения числа пострадавших в транспортных происшествиях людей Минтрансом России выполняется комплекс мер:

продолжается развитие системы обнаружения ДТП и вызова помощи пострадавшим. В 2001 г. эта система создана на федеральных автомобильных дорогах Московской и Саратовской областей общей протяженностью около 400 км. Всего с начала внедрения система создана на 11 тыс. км федеральных автомобильных дорог;

пересмотрена и приведена в соответствие с изменившимися международными требованиями нормативно-техническая документация по системе КОСПАС – САРСАТ;

продолжается работа по модернизации систем управления движением судов (СУДС) и расширению зоны их действия;

разработаны и утверждены приказами Минтранса России «Правила пропуска судов и составов через шлюзы внутренних водных путей Российской Федерации», «Положение о диспетчерском регулировании движения судов по внутренним водным путям Российской Федерации»;

в авиапредприятиях гражданской авиации, с участием разработчиков и производителей авиатехники, организована внеплановая целевая проверка технического состояния всех воздушных судов;

в целях снижения потенциальной угрозы безопасности полетов в федеральные авиационные правила в установленном порядке вносятся дополнения, ужесточающие порядок и процедуры обязательной сертификации и лицензирования объектов авиатранспортной инфраструктуры. Приняты меры по ужесточению контроля за деятельностью авиакомпаний;

в 2002 г. увеличены расходы федерального бюджета, связанные с обеспечением безопасности полетов, только на реконструкцию аэродромов расходы увеличены в 3,7 раза;

в целях повышения безопасности на промышленном транспорте в 2001-2002 гг. разработан и утвержден Министерством ряд нормативных документов, в том числе Программа мероприятий по повышению безопасности перевозок на промышленном транспорте до 2003 г., Правила технической эксплуатации промышленного железнодорожного транспорта;

в 2001 г. в соответствии с графиком комплексного обследования объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения Минтранса России отраслевыми службами Министерства организовано обследование 25 аэропортов, 6 гидроузлов, каналов и шлюзовых систем, 4 автовокзалов, 35 мостов и 16 тоннелей.

9.2.Повышение безопасности дорожного движения как общенациональный приоритет

Как свидетельствует статистика, основная доля происшествий и пострадавших в них людей приходится на автомобильный транспорт. На автомобильных дорогах нашей страны погибает и получает ранения более 99% от всех жертв на транспорте в целом. Только за последние 7 лет в стране произошло более 1 млн. дорожно-транспортных происшествий, в которых погибли и получили ранения более 1.5 млн. чел. Ежегодно в России погибает более 30 тыс. граждан, более 200 тысяч получают ранения, из которых более 10 тысяч становятся инвалидами. Ежегодные потери почти 45 тыс. граждан или 30 чел. на 100 тыс. жителей не может себе позволить ни одна страна в мире, если она считает себя цивилизованной.

Аварийность в населенных пунктах и на дорогах России является одной из серьезнейших социально-экономических проблем. Ежегодно в стране происходит около 160 тысяч дорожно-транспортных происшествий, в которых погибает или получает ранения более 200 тысяч человек. Дорожно-транспортная аварийность наносит экономике России ущерб, который по оценкам экспертов составляет около 4-5% от валового национального продукта. За последние 20 лет количество происшествий и число пострадавших в них увеличилось более чем на четверть, при этом отмечаемое за последние годы снижение основных показателей аварийности существенно не повлияло на многолетнюю тенденцию. Высокие темпы прироста автопарка создают дополнительные предпосылки для ухудшения обстановки.

Относительные показатели аварийности, характеризующие уровень опасности дорожного движения, такие как число погибших на 10 тысяч транспортных средств и на 100 тысяч человек населения, значительно

превышают показатели стран с высоким уровнем автомобилизации. По сравнению с развитыми зарубежными странами аварийность в России характеризуется одним из самых высоких уровней риска населения погибнуть в ДТП, а также высокой тяжестью последствий:

- число пострадавших на 10 тыс. транспортных средств в 3-5 раза выше аналогичных показателей европейских стран;
- число погибших на 100 тыс. населения – в 1.7-2 раза выше, чем в странах с высокой автомобилизацией;
- особенно неблагоприятное положение с тяжестью последствий ДТП, которая в 3-10 раз выше, чем в развитых странах.

Главная задача России в области безопасного дорожного движения перелом в ближайшие годы тенденции роста ДТП, их тяжести и обеспечение снижения количества погибших на дорогах вдвое: до 14-15 чел. на 100 тыс. жителей.

Для достижения указанного значения показателя риска гибели населения в ДТП необходимо к 2010 году по сравнению с 2002 годом сократить число погибших в ДТП:

- пешеходов – на 50 %;
- водителей и пассажиров легковых автомобилей – на 25 %;
- водителей и пассажиров автобусов – на 25 %;
- водителей и пассажиров грузовых автомобилей – на 25 %.

Решение проблемы повышения безопасности дорожного движения носит приоритетный общенациональный характер.

К основным факторам, определяющим причины высокого уровня дорожной аварийности в России, следует отнести:

пренебрежение участниками дорожного движения требованиями безопасности дорожного движения (БДД), недисциплинированность водителей транспортных средств и их недостаточная профессиональная подготовка, отсутствие необходимой ответственности руководителей транспортного комплекса всех уровней, отсутствие всеобщего понимания в обществе важности мероприятий по обеспечению БДД;

несовершенство системы управления БДД, отсутствие акцента на проблеме БДД в государственной политике в области транспорта;

недостаточность технического обеспечения системы БДД в части несоответствия требованиям безопасности технического уровня дорожного хозяйства, транспортных средств, технических средств организации дорожного движения, обучения и переподготовки водителей, систем связи, своевременного обнаружения ДТП и оказания первой медицинской помощи пострадавшим;

высокие темпы автомобилизации в России и отставание темпов строительства новых и реконструкции эксплуатируемых дорог от темпов роста интенсивности дорожного движения.

Согласно официальной статистике, из-за неудовлетворительных дорожных условий происходит 13-15% дорожно-транспортных происшествий. Вместе с тем, по мнению специалистов, при более глубоком выявлении причин ДТП, доля дорожного фактора может составить 50%. С целью снижения этого показателя подготовлена новая редакция ГОСТ Р 50597-93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения», в котором уточняется ряд требований к безопасности пешеходных переходов, эксплуатационному состоянию покрытий и т.д.

Для решения проблем в области БДД необходима концентрация усилий всех участников дорожного движения.

Государство должно в максимальной степени обеспечить гарантированную Конституцией Российской Федерации страны безопасность, т.е. охрану жизни и здоровья граждан. Основным принципом нормотворчества на государственном уровне должен стать принцип ответственности государства за состояние БДД, чему должно сопутствовать резкое изменение системы взглядов и ужесточение всех видов ответственности – от должностной до уголовной – любого лица, чьи действия создают угрозу жизни и здоровью российских граждан.

Действующая сегодня государственная система управления безопасностью дорожного движения неэффективна, не справляется с ситуацией и требует незамедлительного коренного реформирования.

На начальном этапе необходимо четко разграничить ответственность всех участвующих в процессе обеспечения БДД органов власти как в центре, так и на местах. Одновременно ввести порядок, при котором деятельность этих органов власти в данной сфере оценивается по сокращению тех показателей аварийности, за которые они несут ответственность.

Задача предупреждения дорожной аварийности и травматизма сегодня не закреплена ни за одним федеральным органом управления. Поэтому в ближайшем будущем необходимо сконцентрировать все ресурсы и административные, и финансовые, направляемые на профилактику ДТП, в одних руках. Наиболее эффективно такую задачу во всем мире решают органы власти, занимающиеся вопросами транспорта. Исходя из этого, в России главным органом, ответственным за обеспечение БДД, осуществляющим

координацию всех остальных органов государственного управления и надзор за обеспечением безопасности на дорогах – должен стать Минтранс России.

В числе первоочередных действий государства по снижению ДТП:

формирование общественного мнения относительно дорожной аварийности как проблемы общенационального характера;

значительное расширение спектра воспитательных мер, направленных на повышение общей «дорожной культуры» граждан России;

развитие и улучшение улично-дорожной сети, совершенствование организации дорожного движения;

совершенствование технического регулирования на автомобильном и наземном городском электрическом транспорте с целью обеспечения конструктивной и эксплуатационной безопасности транспортных средств;

повышение профессиональных навыков и ответственности водителей автотранспортных средств и лиц, ответственных за их подготовку и допуск к управлению;

развитие и улучшение улично-дорожной сети, совершенствование организации дорожного движения;

предупреждение опасного поведения участников дорожного движения;

обеспечение снижения тяжести последствий ДТП и повышения эффективности спасения на дорогах;

совершенствование контрольно-надзорной деятельности в области повышения БДД.

Основным инструментом решения общегосударственной проблемы БДД должны стать федеральные и региональные программы. Так, на федеральном уровне уже много лет действуют программы повышения БДД, на их основе и в их развитие приняты региональные программы. Механизм целевых программ по БДД обеспечивает единую систему мер по всей вертикали власти. Однако необходимо в ближайшее время добиться, чтобы региональные программы стали действенным рычагом решения проблем дорожного движения во всех без исключения субъектах Российской Федерации. Приоритет финансирования программ по БДД должен стать на долгую перспективу одним из главных для Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, региональных и местных органов власти. Финансовое обеспечение мероприятий по БДД в полном объеме позволит установить жесткий спрос за достижение результатов со всех ответственных органов власти и управления.

Решение указанных задач в масштабах государства должно обеспечить даже при прогнозируемом росте парка автомобилей (до уровня 260-300 ед. на 1000 жителей к 2010г.) устойчивого сокращения числа погибших в ДТП в среднем на 4-8% в год.

9.3. Специфические задачи обеспечения безопасности на отдельных видах транспорта

Каждый из видов транспорта имеет свою собственную специфику, следовательно задачи, требующие решения для достижения необходимого уровня безопасности, для них разнятся.

Гражданская авиация. Обеспечение безопасности в гражданской авиации является непреходящим приоритетом, во многом определяющим направления совершенствования организации и технического прогресса этого вида транспорта.

Государственное регулирование в области авиационной безопасности в гражданской авиации направлено на обеспечение защиты деятельности воздушного транспорта и выполнение требований международных стандартов в области авиационной безопасности.

В настоящее время среди множества проблем обеспечения безопасности воздушного транспорта наибольшую озабоченность вызывают:

предупреждение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;

минимизация ущерба от актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;

соблюдение законодательных актов Российской Федерации и нормативных правовых документов, действующих в гражданской авиации по обеспечению защиты ее деятельности от актов незаконного вмешательства.

Авиационная безопасность в гражданской авиации обеспечивается комплексом мер, предусматривающих следующие направления:

организационное направление:

обеспечение мер авиационной безопасности в аэропортах и на авиапредприятиях;

проведение сертификации аэропортов (авиапредприятий, организаций), осуществляющих деятельность в области авиационной безопасности;

внедрение 100-процентного предполетного досмотра членов экипажей воздушных судов, пассажиров, багажа, почты, грузов, бортовых запасов;

подготовка кадров в области авиационной безопасности в системе учебных заведений гражданской авиации;

специальная профессиональная подготовка сотрудников служб авиационной безопасности аэропортов и авиапредприятий;

использование в процессе обучения по авиационной безопасности современных компьютерных технических средств, оборудования и систем обеспечения авиационной безопасности;

совершенствование взаимодействия федерального органа исполнительной власти в области гражданской авиации, его территориальных органов, аэропортов и авиапредприятий с федеральными органами исполнительной власти, принимающими участие в предупреждении и пресечении актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;

научно-техническое направление:

проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию надежного оборудования и технических средств обеспечения авиационной безопасности;

проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке новых и модернизации действующих средств авиационной безопасности, которыми оборудуются воздушные суда;

использование высоких технологий при создании технических средств обеспечения авиационной безопасности и осуществлении мер защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства;

нормативное правовое направление:

разработка законодательных актов Российской Федерации и отраслевых нормативных правовых документов, регламентирующих обеспечение авиационной безопасности;

приведение законодательных и нормативных правовых актов в соответствие с основными принципами развития системы обеспечения авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации с учетом стандартов и рекомендаций ИКАО;

материально-техническое направление:

оснащение аэропортов и авиапредприятий современным высокотехнологичным оборудованием и техническими средствами авиационной безопасности (в том числе аппаратурой для обнаружения взрывчатых веществ);

использование новейшего оборудования и технических средств авиационной безопасности при досмотре пассажиров, багажа, грузов, почты, бортовых запасов;

В целях повышения безопасности движения на **железнодорожном транспорте** необходимо:

наладить контроль за соблюдением требований нормативных актов по безопасности движения и эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом, организацией работ по предупреждению и ликвидации аварийных и чрезвычайных ситуаций, последствий стихийных бедствий, крушений и аварий;

определить перечень материальных и технических средств, подлежащих хранению в запасе у владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта и перевозчиков, для принятия незамедлительных мер по устранению последствий крушений, аварий, стихийных бедствий (заносы, наводнения, пожары и другие), вызвавших нарушение работы;

установить правила нахождения граждан и размещения объектов в зонах опасности, проведения в них работ, проезда и перехода через железнодорожные пути;

создать систему согласования с перевозчиками опасных грузов на особых условиях;

установить медицинские противопоказания к работам, непосредственно связанным с движением поездов, а также порядок проведения обязательных специальных медицинских осмотров персонала, в том числе направленных и на определение психофизиологической пригодности к профессии;

усовершенствовать систему обеспечения безопасности движения через железнодорожные переезды;

установить порядок проведения проверок знаний и повышения квалификации работников, связанных с движением поездов и маневровыми работами, а также ответственных за погрузочно-разгрузочные работы.

Морской транспорт. Государственной службой морского флота в 2002 году проводилась большая работа по приведению нормативной правовой базы в соответствие с Кодексом торгового мореплавания в Российской Федерации. Проходят согласование Положение о присвоении названий морским судам, Правила дипломирования моряков, Правила регистрации судов и прав на них в морских торговых портах, Устав службы на судах морского флота Российской Федерации.

Безопасность на море является комплексной проблемой и определяется большим количеством составных элементов.

Важнейшими из них следует назвать следующие:

квалификация экипажа и его численный состав;

ответственность владельца и его деятельность по поддержанию должного мореходного состояния;

уровень технических требований к судну, обеспечивающих его эксплуатационное назначение и живучесть;

уровень эксплуатационных требований к судну и грузу;

уровень оснащенности навигационной, связной и прочей аппаратурой, техническое состояние судовых систем и устройств, а также систем управления движением судов в портах и на подходах к ним.

Задачи по повышению безопасности морского транспорта следует выделить следующим образом:

ужесточение подхода к использованию субстандартного флота под российским флагом;

повышение технических требований к судам старше 15 лет, направленных на обеспечение необходимых параметров прочности конструкций корпусов судов и эксплуатационной надежности оборудования и систем и создание системы утилизации судов при достижении ими предельного возраста (20 лет и более) в сочетании с неудовлетворительным техническим состоянием;

усиление деятельности Российского Морского Регистра Судоходства, направленной на создание и внедрение необходимых организационных и технических мер в судоходных компаниях по улучшению технического обслуживания своих судов и обеспечению безопасности мореплавания;

повышение качества проверок судов российского флага в российских портах;

обеспечение полного и неукоснительного выполнения требований международной конвенции ПДМНВ-78 с поправками при подготовке экипажей судов;

улучшение подготовки кадров, организации труда плавсостава и организации службы на судах;

внедрение учебных тренажеров и обязательной тренажерной практики;

создание современной нормативно-правовой базы обеспечения безопасности мореплавания;

реорганизация органов контроля и надзора за безопасностью мореплавания;

проведение целенаправленного и централизованного сбора и анализа информации о техническом состоянии флота как из баз данных Парижского и Токийского Меморандумов, так и на основе данных контроля российских судов в российских портах;

проведение модернизации берегового оборудования действующих служб управления движением судов в российских портах;

активное внедрение современных средств навигации и связи, автоматизации и компьютерных технологий.

Внутренний водный транспорт. Обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях, включая экологическую безопасность, должно оставаться одним из главных приоритетов государственной политики в области управления ВВТ.

Государство будет уделять неослабное внимание обеспечению безопасности гидротехнических сооружений на водных путях. Для этого, в частности, предполагается завершить формирование нормативно-правовой базы, направленной на реализацию Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений». Для обеспечения устойчивости финансирования мероприятий по реконструкции и модернизации гидротехнических сооружений будут систематически, не реже одного раза в пять лет, пересматриваться нормативы бюджетного финансирования, направляемого на эти цели.

Государство намерено повысить ответственность за нанесение ущерба гидротехническим сооружениям. Планируется также обеспечить реализацию механизма обязательного страхования гражданской ответственности судовладельцев, соизмеримой с размером возможного ущерба гидротехническим сооружениям.

В области безопасности судоходства намечается внедрение электронных навигационных карт внутренних водных путей, современных спутниковых и радиолокационных систем навигации на судах, совершенствование береговых и плавучих знаков судоходной обстановки, в частности оснащение их альтернативными возобновляемыми источниками энергии.

Предусматривается создать и ввести в действие систему управления безопасностью на внутреннем водном транспорте (СУБВВТ), обеспечивающую постоянное проведение комплекса регламентных мероприятий на судах, в судоходных компаниях, в портах и бассейновых органах государственного управления на внутреннем водном транспорте, направленных на предотвращение аварийности и обеспечение экологической безопасности. Мероприятия СУБВВТ будут в основном носить организационный характер, осуществляться с минимальными издержками для судоходного бизнеса и обеспечиваться мерами государственного надзора и контроля.

В целях усиления и концентрации функций государственного надзора и контроля в области безопасности судоходства, прав собственности на суда, квалификационных требований к кадрам предполагается создать в федеральном органе исполнительной власти в области транспорта специальное подразделение по безопасности судоходства на внутреннем водном транспорте и преобразовать государственные речные судоходные инспекции в бассейнах в государственные учреждения.

Создание судов экологического назначения для сбора, комплексной переработки отходов и их утилизации будет осуществляться в рамках мероприятий подпрограммы "Внутренние водные пути" Федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 годы)".

Страхование на внутреннем водном транспорте должно обеспечивать защиту интересов пассажиров и членов экипажей судов, оно будет носить обязательный порядок, определяемый соответствующими законами Российской Федерации.

Потребуется также подготовка федеральных законов по обязательному страхованию ответственности перед третьими лицами при перевозках опасных грузов и лоцманской проводке судов.

Круг задач, решение которых направлено на повышение безопасности речного судоходства, можно обозначить таким образом:

совершенствование системы обеспечения безопасности плавания судов в области штурманского обеспечения;

повышение роли Государственного бассейнового управления водных путей и судоходства в деятельности по обеспечению безопасности судоходства;

создание на речном транспорте системы управления безопасностью плавания судов и предотвращения загрязнения, как в судовладельческих организациях, так и на судах;

введение в действие системы диспетчерского управления движением речных судов, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности;

повышение роли и ответственности всех судовладельцев и капитанов судов в обеспечении безопасности судоходства;

разработка системы специальной подготовки экипажей нефтеналивных судов внутреннего плавания;

использование тренажерных центров для подготовки судоводителей;

совершенствование правовой и нормативно-технической базы по обеспечению безопасности речного судоходства;

совершенствование профессиональной подготовки плавсостава;

организация постоянного контроля за состоянием и содержанием гидротехнических сооружений, судоходных путей и навигационного оборудования;

внедрение навигационной спутниковой и электронно-картографической систем управления движением судов внутреннего плавания.

организация должного контроля за соблюдением правил эксплуатации объектов котлонадзора;

создание условий для привлечения инвестиций, направленных на развитие, обновление материально-технической базы и парка транспортных средств.

Обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях, включая экологическую безопасность, должно оставаться одним из главных приоритетов государственной политики в области управления ВВТ.

9.4. Комплекс мер антитеррористической безопасности на транспорте

Традиционный императив безопасности транспортного процесса должен быть дополнен комплексом мер по обеспечению антитеррористической безопасности на транспорте.

Действующая государственная система мер по организации и проведению антитеррористических мероприятий на объектах транспорта, а также по созданию методов и средств защиты населения и среды обитания в случаях чрезвычайных происшествий на транспорте не в полной мере отвечает существующим угрозам безопасности.

В настоящее время увеличилось не только количество террористических проявлений на транспорте, но и произошли определенные изменения в их качестве: появились угрозы захвата самолетов и их использования в качестве средств террористического акта, совершения террористических актов на судах с ядерными силовыми установками, гидротехнических сооружениях (плотинах, шлюзах) внутренних водных путей России и другие.

Принятые в последнее время специальными службами совместно с федеральными и региональными органами исполнительной власти меры по борьбе с терроризмом на транспорте позволили повысить защищенность объектов транспорта, транспортных средств, их персонала и пассажиров.

Путем совершенствования системы государственного контроля и проведения сертификации в области авиационной безопасности добиться кардинального улучшения состояния авиационной безопасности в аэропортах и в авиапредприятиях гражданской авиации. Материально-техническое обеспечение служб авиационной безопасности аэропортов и авиапредприятий. Путем совершенствования системы государственного контроля и проведения сертификации в области авиационной безопасности добиться кардинального улучшения состояния авиационной безопасности в аэропортах и в авиапредприятиях гражданской авиации.

Принятие исчерпывающих мер по обеспечению безопасного осуществления авиаперевозок путем выполнения в аэропортах и авиапредприятиях гражданской авиации мер авиационной безопасности, не допускающих совершение террористических актов.

Российская Федерация, как член ИКАО, реализует комплекс мер, направленных на внедрение стандартов ИКАО по авиационной безопасности.

В 2002 году отрасли были получены субсидии в размере 139 млн. рублей для проведения комплекса дополнительных мероприятий по авиационной безопасности в 14 аэропортах России.

Меры, принимаемые на правительственном уровне и службами авиационной безопасности совместно с подразделениями ФСБ России и МВД России, позволили обеспечить в 2002 году устойчивую деятельность гражданской авиации.

10. Правовое обеспечение транспортной деятельности

10.1. Современное состояние нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность транспорта.

Создание нормативной правовой базы транспортной деятельности, соответствующей складывающимся в России социально-экономическим условиям, является одной из важнейших задач государства в транспортной сфере.

Законодательной базой для разработки государственной транспортной политики, включая стратегию развития транспорта в целом и его отдельных отраслей, являются Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, другие нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, а также подзаконные нормативные правовые акты, относящиеся непосредственно к сфере деятельности транспортного комплекса.

За последние годы Министерством транспорта Российской Федерации разработан, принят палатами Федерального Собрания РФ и подписан Президентом РФ ряд федеральных законов, регулирующих деятельность транспортной отрасли России.

В области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства:

«О безопасности дорожного движения»;

«О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»;

«О транспортно-экспедиционной деятельности».

В области гражданской авиации:

Воздушный кодекс Российской Федерации».

В области морского и речного транспорта:

«Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации»;

«Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации».

Кроме того, ратифицирован целый ряд международных конвенций и соглашений, в том числе, Соглашение о международном транспортном коридоре «Север – Юг».

Вместе с тем значительная часть действующих на отдельных видах транспорта нормативных актов не в полной мере соответствуют, проводимым в государстве экономическим преобразованиям, связанным с развитием рыночных отношений, изменением форм собственности, и вызывает необходимость изменения правовой базы, регламентирующей работу транспортной отрасли.

Одним из главных условий дальнейшего развития транспортной системы является создание нормативной правовой базы транспортной сферы, отвечающей складывающейся социально-экономической ситуации, и ее постепенная гармонизация с правовыми нормами, действующими в странах ЕС, для обеспечения дальнейшей интеграции России в европейскую и мировую транспортную систему.

В этой связи представляется необходимым, прежде всего, принятие базовых законов по вопросам автомобильного транспорта, портовой деятельности и дорожного хозяйства, совершенствование нормативной правовой базы железнодорожного транспорта с учетом проводимой реформы федерального железнодорожного транспорта, создания и развития рынка железнодорожных перевозок.

Кроме того, необходимо проводить формирование законодательной базы транспортного комплекса с применением единых согласованных стандартов и требований, направленных на обеспечение безопасности, конкурентоспособности при выполнении перевозок различными видами транспорта.

10.2. Совершенствование нормативной правовой базы транспортной деятельности

предполагает:

совершенствование механизмов государственного регулирования транспортной деятельности;

совершенствование правовой базы взаимодействия организаций транспорта между собой, с грузовладельцами и другими участниками транспортного процесса;

правовое обеспечение улучшения инвестиционного климата на транспорте;

правовое обеспечение перевозок пассажиров и грузов в международном сообщении;

Проблемы совершенствования и разработки новых нормативных правовых актов в области транспорта.

Постоянное совершенствование и разработка новых нормативных правовых актов в области транспорта является необходимым условием выполнения транспортом функций поддержания и сохранения экономического, территориального и отчасти, политического единства государства, интеграции российского транспорта в европейский и мировой рынок транспортных услуг.

На реализацию этой задачи должна быть направлена законо- и нормотворческая деятельность по подготовке и сопровождению проектов федеральных законов, регламентирующих как общетранспортные вопросы, так и вопросы деятельности отдельных видов транспорта. Речь идет, прежде всего, о принятии базовых законов об автомобильном транспорте, портовой деятельности и дорожному хозяйству, совершенствовании нормативной правовой базы железнодорожного транспорта с учетом развития реформы федерального железнодорожного транспорта.

В этой связи представляется необходимым в установленном законодательством порядке принять следующие законопроекты:

Проект федерального закона «О морских портах Российской Федерации».

Отсутствие в настоящее время необходимой законодательной базы, регулирующей весь спектр правовых вопросов, связанных с функционированием и развитием морских портов и осуществлением государственного управления такого рода транспортными объектами со стороны государства, приводит как к снижению эффективности перевалки грузов через морские порты Российской Федерации, так и к ослаблению государственного контроля и надзора за морскими портами. Документом, который должен восполнить законодательный пробел в этой сфере, и является проект федерального закона «О морских портах Российской Федерации».

Проект федерального закона «О Российском международном реестре судов» будет способствовать повышению эффективности эксплуатации и конкурентоспособности российского торгового флота, создаст условия для строительства новых и возврата действующих судов под флаг России. Кроме того, Международный реестр судов благоприятно скажется на инвестиционном климате, а также на загрузке российской судостроительной промышленности.

Проект федерального закона «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

Предметом законопроекта является формирование законодательной базы гражданского оборота судов и создание системы государственной регистрации на воздушные суда.

По законопроекту государственной регистрации подлежат права на воздушные суда, принадлежащие на праве собственности Российской

Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, юридическим лицам.

Уполномоченные Правительством Российской Федерации органы исполнительной власти и регистрирующие органы, взаимодействующие в целях обеспечения установленного законопроектом порядка ведения записей о правах на воздушные суда в Едином государственном реестре прав на воздушные суда, образуют систему государственной регистрации прав на воздушные суда.

Проект федерального закона «Устав автомобильного транспорта Российской Федерации».

Законопроект направлен на установление правовых основ единого рынка в сфере автомобильных перевозок, совершенствование регламентируемых законодательством взаимоотношений организаций автомобильного транспорта (перевозчиков) с грузоотправителями, грузополучателями и другими потребителями услуг этого вида транспорта.

Кроме того, на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в приложение II Закона Российской Федерации «О международном коммерческом арбитраже» (о подведомственности споров Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате Российской Федерации)».

Учет и систематизация нормативных правовых документов:

создание информационно-аналитического обеспечения стратегии, информационной системы, использование классификатора правовых актов при формировании банков данных правовой информации и при автоматизированном обмене правовой информацией.

Полагаем, что детализировать основные направления реформы правового регулирования транспортной деятельности, в проекте Транспортной стратегии нет необходимости, поскольку они содержатся в направлениях реформы и совершенствовании правового регулирования транспортной деятельности, поэтому их из проекта целесообразно исключить.

Вставка 25. Состояние и совершенствование правовой базы в области трубопроводного транспорта

В настоящее время в действующем законодательстве Российской Федерации не существует федерального закона, описывающего полностью все вопросы регулирования деятельности трубопроводного транспорта.

Имеется ряд законов, которые регулируют отдельные аспекты деятельности.

К примеру, Федеральным законом №147-ФЗ от 17 августа 1995г. «О естественных монополиях» к сфере деятельности субъектов естественных монополий отнесена транспортировка нефти и продуктов переработки нефти по магистральным трубопроводам.

Принятие решений об отнесении конкретных предприятий МТТНП (включение в реестр естественных монополий) в соответствии с указанным Федеральным законом поручено Федеральной Энергетической Комиссии (ФЭК).

ФЭК, до принятия решения о формировании реестра естественных монополий, обязана изучить рынок транспортных услуг, долю, место и роль каждого конкретного предприятия МТТНП на этом рынке. С момента принятия ФЗ с 17 августа 1995 года вплоть до 2001 года ФЭК не изучала долю, роль и место каждого субъекта естественной монополии, включив в реестр, все без исключения, предприятия МТТНП системы ОАО «АК «Транснефтепродукт». И только в 2001 году ФЭК приняла решение о необходимости поэтапного сокращения тарифного регулирования предприятий МТТНП, что явилось следствием изучения рынка их транспортных услуг.

Кроме того, согласно Федеральному закону №128 ФЗ от 8 августа 2001 года «О лицензировании отдельных видов деятельности», эксплуатация МТТНП, а также транспортировка по МТТНП продуктов переработки нефти подлежат лицензированию.

Порядок лицензирования отдельных видов деятельности в настоящий момент носит во многом размытый и общий характер, в связи с чем многие органы исполнительной власти требуют получения лицензий на осуществление специальных видов деятельности, которыми напрямую предприятие трубопроводного транспорта не занимается, а сфера деятельности предприятия охватывается лицензиями на транспортировку трубопроводным транспортом и эксплуатацию трубопроводного транспорта.

Необходимо осуществить внесение изменений в нормативно-правовые акты, касающиеся лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с необходимостью получения единой лицензии на эксплуатацию трубопроводного транспорта и с отсутствием необходимости в получении комплекта иных лицензий, предусматривающих выполнение аналогичного комплекса лицензионных требований.

С целью приведения Федерального закона №128 ФЗ от 08.08.2001года в соответствие со статьей 2 Гражданского кодекса Российской Федерации №51-ФЗ от 30.11.1994 года необходимо также внести в текст Федерального закона №128-ФЗ отдельные редакционные поправки.

В действующей российской нормативно-правовой базе регулирование транспортировки нефти и нефтепродуктов производится в основном на подзаконном уровне.

Основываясь на опыте многолетнего рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального Закона «О трубопроводном транспорте» приходится констатировать факт, что системы трубопроводного транспорта нефтепродуктов работают в настоящее время без утвержденного в должном порядке нормативного регулирования.

До принятия подобного закона необходимо утвердить решением Правительства Российской Федерации «Правила охраны магистральных трубопроводов», являющиеся в настоящее время внутренним нормативным документом.

Подобное утверждение правил будет способствовать распространению их действия на третьих лиц и обеспечению целостности и безопасной эксплуатации трубопроводов.

Законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте» принят в 2000 году в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации и неоправданно долго находится на доработке.

Вставка 26. Основные направления реформы правового регулирования транспортной деятельности

Реализация задач, обозначенных в Транспортной стратегии, требует внесения существенных изменений в законодательство. В связи с этим можно выделить следующие направления реформы правового регулирования транспортной деятельности:

в области публичного права

административная реформа, направленная на концентрацию функций государственного регулирования транспортной сферы и исключение дублирования функций государственного контроля («принцип одного окна»);

реформа системы технического регулирования на транспорте, направленная на сокращение сферы технического регулирования;

дальнейшая приватизация объектов транспорта;

реформа системы социальной защиты отдельных групп потребителей транспортных услуг;

регулирование системы государственного заказа на предоставление общественных услуг в области транспорта, а также системы государственного оборонного заказа в области транспорта;

реформа антимонопольного законодательства, направленная на поэтапное упразднение ценового регулирования в транспортной сфере;

регулирование системы распределения прав пользования транспортными коридорами.

в области частного права

обеспечение прав частной собственности на объекты транспортной инфраструктуры;

регулирование отношений, возникающих при возмездном пользовании автодорогой;

регулирование отношений, возникающих при предоставлении услуг в общественных интересах;

регулирование гражданского оборота прав пользования транспортными коридорами.

Реформа регулирования в области публичного права

Административная реформа

В целях осуществления единой и непротиворечивой государственной политики в транспортной сфере видится необходимым передать все функции регулирования транспортной сферы единому Министерству транспорта, что позволит сократить дублирование органами власти функций государственного контроля и надзора.

Хозяйственные функции государства в транспортной сфере должны быть отделены от регуляторных функций. В связи с этим необходимо акционирование всех имущественных комплексов, в том числе и тех, полная приватизация которых будет запрещена. (Акционерная форма собственности представляется наиболее адекватной, поскольку позволяет проводить частичную приватизацию с целью привлечения инвестиций).

Реформа системы технического регулирования

Необходимо сокращение и упорядочение системы технического регулирования на транспорте в соответствии с общими принципами, установленными Федеральным законом «О техническом регулировании в Российской Федерации».

Сфера технического регулирования должна быть ограничена задачами защиты жизни и здоровья граждан. Необходима ревизия технического законодательства в области транспорта и отмена всех обязательных требований, не связанных с защитой жизни и здоровья граждан.

Должны быть разработаны и приняты нормативные правовые акты, предусмотренные Законом «Об основах технического регулирования»: технические регламенты и обязательные стандарты. В то же время возможно введение добровольной государственной сертификации транспортных услуг на основе действующих в настоящее время стандартов.

Социальная защита потребителей транспортных услуг

Для реализации планируемых изменений в системе предоставления транспортных услуг требуется реформировать и систему социальной защиты потребителей транспортных услуг.

Необходима отмена любых видов социального обременения объектов транспортной инфраструктуры, включая объекты, принадлежащие государству.

Льготы на транспорте должны быть либо заменены специальными адресными субсидиями, либо гражданскими договорами между органами государственной власти (местного самоуправления) и транспортными организациями. Количество граждан, имеющих право на субсидию, должно быть существенно сокращено.

Необходимо принятие нормативных правовых актов, устанавливающих случаи, когда социальная защита осуществляется на основе договора с транспортной организацией. Теми же актами должен быть предусмотрен конкурсный порядок выбора соответствующих транспортных организаций.

Система государственного заказа в транспортной сфере

Обязанность организации обороны и предоставления общественных услуг целиком возлагается на государство. Для выполнения указанных функций органы государственной власти должны заключать гражданские договоры с хозяйствующими субъектами. Форма таких договоров устанавливается гражданским законодательством.

Должны быть также приняты нормативные правовые акты, устанавливающие:

перечень общественных услуг в транспортной сфере;

перечень услуг по организации обороны в транспортной сфере;

конкурсный порядок распределения государственного заказа на оказание общественных услуг (открытый конкурс) и услуг в области обороны (закрытый конкурс).

Распределение прав пользования транспортными коридорами

Необходимо формирование перечня транспортных коридоров (водных и воздушных), при пользовании которыми отмечается дефицит пропускных возможностей.

Права пользования данными коридорами оформляются в качестве имущественных прав и подлежат распределению на открытом аукционе, проводимом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Содержание и гражданский оборот указанных прав регулируется гражданским законодательством.

Реформа регулирования в области частного права

Право частной собственности на объекты транспортной инфраструктуры

Необходимо установить федеральным законом, объекты транспортной инфраструктуры (за исключением объектов стратегической значимости), включая автомобильные и железные дороги, подземные сооружения, порты, аэропорты, вокзалы, трубопроводы и т.д., которые могут находиться в частной собственности.

Этим же актом необходимо установить право граждан и юридических лиц свободно проектировать, строить и эксплуатировать (в т.ч. и в коммерческих целях) указанные объекты.

Регулирование отношений, возникающих при возмездном пользовании автодорогой

Необходимы дополнения в гражданское законодательство, устанавливающие особенности и форму договора возмездного пользования автодорогой. Такие дополнения должны предусматривать:

право собственника автодороги устанавливать плату за ее использование;

право пользователя дороги отказаться от заключения договора;

недопустимость принуждения пользователя к заключению договора, запрет на введение обязательных сборов за пользование автодорогами (за исключением обязательных платежей, предусмотренных федеральным налоговым законодательством);

ограничение случаев предоставления сервитута в ситуации, когда дорога является платной;

существенные условия договора возмездного пользования автодорогой.

Регулирование отношений при предоставлении услуг в общественных интересах

Необходимо внесение дополнений в гражданское законодательство, устанавливающие существенные условия договора предоставления услуг в общественных интересах:

сторонами договора являются орган государственной власти (местного самоуправления) и коммерческая организация; коммерческая организация обязуется предоставить общественные услуги, а орган государственной власти (местного самоуправления) их оплатить;

предметом договора могут быть только общественные услуги, установленные федеральными нормативными правовыми актами;

выгодоприобретателями по данному договору выступают третьи лица, в общей форме обозначенные в договоре.

Регулирование оборота прав пользования транспортными коридорами

Гражданское законодательство должно предусматривать существование прав пользования транспортными коридорами, которые рассматриваются в качестве имущественных прав.

Законодательством должны быть урегулированы следующие вопросы:

содержание прав пользования транспортными коридорами;

основания возникновения и прекращения указанных прав (на основании административного акта, на основании договора уступки прав пользования транспортным коридором);

основания ограничения указанных прав;

свободный гражданский оборот данных прав через договор уступки прав пользования транспортным коридором;

существенные условия договора уступки прав пользования транспортным коридором.

(Материалы подготовлены экспертами Комитета по промышленной политике Совета Федерации)

11. Заключение. Этапы и основные результаты реализации транспортной стратегии Российской Федерации

Реализация Транспортной стратегии должна обеспечить наиболее эффективное использование возможностей транспорта в интересах общества

Транспортная стратегия содержит принципиальные положения, относящиеся к развитию и функционированию транспортной системы России с выделением долгосрочных приоритетов и первоочередных задач. Составной частью транспортной стратегии являются также планы развития инфраструктуры различных видов транспорта.

Принятие Транспортной стратегии позволит:

обеспечить устойчивое развитие транспорта в составе комплекса экономической инфраструктуры и существенную экономию общественных и частных средств за счет скоординированного развития транспорта и производительных сил;

способствовать ускорению рыночных преобразований в отраслях транспорта;

создать "идеологическую базу" для совершенствования транспортного законодательства;

ориентировать граждан, законодателей, бизнес, общественные организации, иностранных партнеров в основных приоритетах развития транспортной системы;

четко разграничить полномочия и ответственность государственных органов в области управления транспортом;

зафиксировать допустимые сферы и формы государственного регулирования и государственной поддержки транспортной деятельности, создав максимально благоприятные условия для развития транспортного бизнеса, производства и экспорта транспортных услуг;

обеспечить сбалансированное развитие различных видов транспорта и оптимальное распределение ресурсов между ними, предотвратить «отраслевое лоббирование»;

обеспечить максимальный учет и отражение особенностей регионального аспекта развития транспортной системы;

выработать долгосрочную политику взаимодействия транспорта с транспортным машиностроением и другими смежными секторами экономики;

обеспечить системное решение проблем экологичности транспорта и повышения безопасности транспортной деятельности.

Осуществление Транспортной стратегии не может быть предметом заботы одних только органов управления транспортом.

Среди проблем и вызовов, стоящих перед транспортной системой, нет практически ни одного, который мог бы рассматриваться как «внутренний вопрос» транспорта.

Успешная реализация транспортной стратегии требует сотрудничества всех ветвей власти, бизнеса, различных слоев общества.

Транспортная стратегия предусматривает поэтапное развитие транспортной системы в рамках основных долгосрочных сценариев развития страны.

На первом этапе (2004-2010 гг.) развитие будет ориентировано на ускоренную диверсификацию транспортной отрасли в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы России», что возможно лишь на основе радикального улучшения инвестиционного климата и модернизации транспортной системы в сочетании с реализуемым комплексом мер по совершенствованию механизмов государственного регулирования. Выбор такой модели достижения основных целей и реализации транспортной стратегии является фактически безальтернативной. Требуемый объем инвестиций должен составлять ежегодно не менее 4% от ВВП. Это позволит снизить грузоемкость экономики более чем на 20%, при росте мобильности населения более чем на 50%.

На втором этапе (2011-2025 гг.) предусматриваются дальнейшие преобразования, направленные на развитие транспортной системы в рамках концепции устойчивого развития, созданию надежных транспортных связей между субъектами РФ, реализацию геополитической транспортной стратегии России.

Реализация Транспортной стратегии России, координация на основе ее положений действий всех ветвей и уровней власти, бизнеса, различных слоев общества обеспечит наиболее эффективное использование возможностей транспорта в интересах социально-экономического развития России.

В результате реализации транспортной стратегии к 2025 году:

будет завершено создание единой опорной транспортной сети без разрывов и «узких мест»

подвижность населения вырастет на 50% (2003 – 4100 км на одного гражданина в год, в развитых странах – более 10 000 км)

большинство населенных пунктов будет иметь круглогодичный доступ к основным коммуникациям

восемь из десяти российских семей смогут активно пользоваться автомобилем (в 2003 – каждая вторая семья, Западная Европа – порядка 1,5 автомобилей на семью)

мощности портовой инфраструктуры позволят обеспечивать до 85% внешнеторговых операций (в 2003 – 75%)

грузоемкость ВВП снизится на 8-10% (в 2003 – 9,5 ткм\USD ВВП, в развитых странах – порядка 1, в СССР – более 12)

скорость грузового сообщения возрастет на 15-20%, а в основных международных транспортных коридорах – на 20-30%;

индекс роста транспортных тарифов не превысит 0,8-0,9 темпов инфляции (в 2003 – 1,1 за счет тарифов естественно-монопольного сектора)

более 50% тоннажа контролируемого Россией торгового флота будет зарегистрировано в национальных реестрах (в 2003 – 35%)

транзитные перевозки через территорию России составят 60-70 млн т. будут приносить более 2 млрд долларов дохода ежегодно

показатель числа погибших на 1000 автомобилей снизится на 50% (2003 – 1,2; в развитых странах – порядка 0,3)

доля транспорта в загрязнении окружающей среды снизится в полтора раза и составит 22% (в 2003 – 33%, в развитых странах – менее 20)

Проблема реализации Транспортной стратегии заключается в недопущении такого развития событий в транспортном секторе, которые объективно противоречат основным принципам, стратегическим приоритетам и направлениям развития транспортной политики.

Система реализации Транспортной стратегии предусматривает:

формирование мер стратегического и тактического характера, направленных на реализацию транспортной стратегии;

формирование Плана первоочередных действий Транспортной стратегии;

разработку системы индикаторов результативности государственной транспортной политики;

корректировку ФЦП «Модернизация транспортной системы России», рассматриваемой в качестве одного из инструментов реализации основных положений стратегии.

Для реализации Транспортной стратегии России на первом этапе предусматривается формирование соответствующего плана действий и принятие его на уровне Правительства Российской Федерации.

План действий станет основой для подготовки нормативных правовых актов, разработки и корректировки государственных и отраслевых программ, а также проведения отдельных мероприятий, направленных на реализацию положений Транспортной стратегии.

Ход реализации стратегии должен отражаться в ежегодном докладе «О ходе реализации Транспортной стратегии России на период до 2025г.»

Положения Транспортной стратегии могут уточняться с учетом реализации отдельных ее приоритетов и изменения социально-экономической ситуации. Целесообразно один раз в пять лет осуществлять подготовку скорректированной редакции Транспортной стратегии.

Глоссарий

Валовая добавленная стоимость (ВДС) исчисляется на уровне отраслей экономики как разность между выпуском товаров и услуг и промежуточным потреблением. Термин «валовая» указывается на то, что показатель включает потребление в процессе производства стоимости основного капитала

Валовой внутренний продукт (ВВП) на стадии производства получается путем суммирования валовой добавленной стоимости по отраслям в основных ценах.

Конкуренция:

конкуренция – в повседневном понимании – соперничество экономических субъектов за лучшие условия производства, купли и продажи товаров и услуг.

конкуренция – в классической экономической теории – элемент рыночного механизма, который позволяет уравновесить спрос и предложение.

конкуренция – в теории рынка – степень зависимости общих рыночных условий от поведения отдельных участников рынка

конкуренция – по законодательству РФ – состязательность хозяйствующих субъектов, при которой их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке

Конкурентоспособность – способность товара или услуги выдержать сравнение с аналогичными товарами и услугами других производителей при сохранении среднерыночной цены

Транспорт как отрасль экономики включает транспортную сеть всех видов транспорта общего и необщего пользования, подвижные транспортные средства (независимо от формы собственности на них), трудовые ресурсы транспорта и систему управления всеми видами транспорта на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Транспорт как вид хозяйственной деятельности подразделяется на транспорт общего и необщего пользования. **К сфере транспорта** относятся: автомобильный транспорт и дорожное хозяйство; железнодорожный; морской; внутренний водный; авиационный трубопроводный виды транспорта, сектор городского пассажирского транспорта, промышленный транспорт.

Транспортная система – комплекс различных видов транспорта, находящихся в зависимости и взаимодействии при оказании транспортных услуг.

Транспорт общего пользования – транспорт, удовлетворяющий потребности всех отраслей экономики и населения в перевозках грузов и пассажиров, перемещающий различные виды продукции между производителями и потребителями, осуществляющий общедоступное транспортное обслуживание населения;

Транспорт необщего пользования (ведомственный), как правило, перевозит грузы и пассажиров своего предприятия, объединения (ассоциации, концерна и т.п.)

Транспортная инфраструктура – наземные, водные и воздушные пути сообщения, морские и речные порты, транспортные терминалы, атомный ледокольный флот, а также сооружения и оборудование систем навигации, аварийно-спасательного комплекса, обеспечения безопасности транспортного процесса и антитеррористической безопасности.

Автомобильная дорога – обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения. Дорога включает одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины, и разделительные полосы при их наличии. Включаются также мосты, туннели, несущие конструкции, пересечения дорог, перекрестки и развязки.

Дорожная сеть включает: федеральные автомобильные дороги общего пользования, автомобильные дороги общего пользования субъектов РФ, улицы и дороги городов и населенных пунктов, ведомственные и частные дороги

К федеральным автомобильным дорогам относятся:

магистральные дороги, соединяющие столицу Российской Федерации (г.Москву) со столицами независимых государств, столицами республик в составе Российской Федерации, административными центрами краев и областей, обеспечивающие международные автотранспортные связи;

прочие дороги, соединяющие между собой столицы республик в составе Российской Федерации, административные центры краев, областей, а также этих городов с ближайшими административными центрами автономных образований.

Ведомственные и частные автодороги – дороги предприятий, организаций, учреждений, крестьянских (фермерских) хозяйств, предпринимателей, используемые ими для своих технологических, ведомственных и частных нужд.

К внутренним водным судоходным путям относятся каналы, озера, заливы и другие водные пространства (кроме морей), пригодные для судоходства. По ним осуществляется движение и буксировка судов, плотов и других плавучих объектов.

Водными путями в свободном состоянии (естественными) следует считать природные водные пути – озера и реки, сток которых не зарегулирован; искусственными водными путями – каналы и водохранилища, а также реки с гидротехническими сооружениями, построенными для регулирования стока и создающими подпор на всем протяжении реки на отдельных ее участках.

Причал – сооружение порта, предназначенное для безопасного подхода, швартовки судов, их стоянки во времени перегрузочных работ, посадки и высадки пассажиров и других портовых операций.

Магистральные нефтепроводы – трубопроводы, предназначенные для транспортировки нефти из районов ее добычи (от головных перекачивающих станций, расположенных на территории данного нефтяного промысла, месторождения) на предприятия по переработке нефти, нефтебазы, в железнодорожные, речные и морские пункты налива, а также ответвления (отводы) от нефтепроводов, предназначенные для подачи нефти на отдельные предприятия.

Магистральные нефтепродуктопроводы – трубопроводы, предназначенные для транспортировки нефтепродуктов из районов их производства (от головной или транзитной перекачивающей, насосной или компрессорной станции) до пунктов их потребления (перевалочной базы, пункта налива в вагоны-цистерны, автомобили-цистерны, танкерные суда, населенного пункта, отдельные предприятия).

Магистральные газопроводы – трубопроводы, предназначенные для передачи газа в массовых количествах на дальние расстояния от места добычи или производства до газораспределительных станций.

Транспортная сеть – система, обеспечивающая перевозочный процесс и безопасное перемещение транспортных средств, независимо от их принадлежности, формы собственности и хозяйственной деятельности.

Опорная транспортная сеть представляет собой совокупность путей сообщения и транспортных узлов, обеспечивающих устойчивую взаимосвязь крупнейших населенных пунктов, экономических центров и основные внешнеэкономические связи.

Терминал – комплекс технических устройств, зданий и сооружений, предназначенных для приема, накопления, обработки, отправления и выдачи грузов.

Транспортно-экспедиционная деятельность – предпринимательская деятельность по оказанию услуг клиентам при организации перевозок грузов всеми видами транспорта.

Транспортная логистика – комплексное и взаимосвязанное решение задач, связанных с организацией перемещения грузов транспортом общего пользования.

Интермодальная перевозка – перевозка грузов в одной и той же грузовой единице или на одном и том же транспортном средстве последовательно используемыми видами транспорта без обработки самих грузов при изменении видов транспорта. Лицо ее организующее несет ответственность за груз на всем пути следования независимо от количества принимающих участие видов транспорта при оформлении единого перевозочного документа.

Международные транспортные коридоры – совокупность магистральных транспортных коммуникаций с соответствующим обустройством и, как правило, различных видов транспорта, обеспечивающих перевозки пассажиров и грузов в международном сообщении на направлениях их наибольшей концентрации, связывающих различные страны и имеющих вследствие этого международное значение.

Логистический подход – это согласование действий всех звеньев транспортно-распределительной цепи интермодальной перевозки, обеспечение жесткого контроля за товаро-денежными потоками, упрощение процедур оформления таможенных, перевозочных и других документов.