

В. Г. Завадников

Председатель Комитета Совета
Федерации по промышленной
политике, член Правительственной
комиссии по транспортной политике

Сегодня уже очевидно, что те принципы, на которых строилась и развивалась существующая транспортная система России, устарели и абсолютно не соответствуют существующим экономическим и политическим реалиям. Что же нужно предпринять, на основе каких подходов строить новые отношения в транспортной отрасли, нужно ли при этом учитывать зарубежный опыт или у России и здесь свои «грабли»? В последнее время все актуальнее становятся эти вопросы: ведь приняв некий общий шаблон – Транспортную стратегию – всем нам предстоит четко очертить для себя круг соответствующих ответов. И потом уже разрабатывать и принимать конкретные законодательные акты, регламентирующие взаимоотношения в отрасли. А подходы, которые лягут в их основу и позволят говорить о наличии в России эффективной транспортной политики, изложены в этой книге, написанной экспертами Комитета Совета Федерации по промышленной политике.

При принятии решений, которые предполагается считать стратегическими, необходимо думать не на 2–3 года, а на 20 лет вперед. И, по нашему мнению, говоря об эффективной транспортной политике, нужно исходить из необходимости учета трех простых принципов. Первое: нельзя основываться на отраслевом подходе, весь бизнес должен строиться на одинаковых принципах. Непонятно, почему часть подотраслей транспорта подлежит приватизации, а часть – нет. Если страна выбрала некую стратегию в отношении потенциально-конкурентного и естественно-монопольного секторов, то подходы должны быть единообразны для всех отраслей экономики: и для энергетики, и для газа, ну и, конечно, для всего транспорта. Второе: нужно уходить от устаревшей парадигмы «естественной монополии», позволяющей чиновникам заниматься ценовым регулированием, ведь она была актуальна лишь в те

времена, когда технические возможности не позволяли считать цену на услуги транспортной инфраструктуры в каждой конкретной точке. Соответственно, сегодня взамен директивного определения цен нужно создавать возможности для рыночного ценообразования, т.е. вводить рынки пропускной способности. И последнее: не нужно запрещать частному бизнесу вкладывать деньги в транспортную инфраструктуру, создавая рядом с существующей государственной новую частную, если бизнес готов рисковать и вкладывать деньги в этот сектор.

Если рассматривать более предметно, как подходы, содержащиеся в этой книге, коррелируют с современной проблематикой отрасли, то становится ясно, что самая сложная, «нерыночная» ситуация сегодня в трубопроводном и железнодорожном транспорте. Но в железнодорожном транспорте хоть что-то меняется, хотя проблема в том, что даже эти преобразования идут медленно и зачастую внутренне противоречивы.

А вот в трубопроводном транспорте государство по-прежнему регулирует и цены, и собственно доступ к трубе. Как уже было сказано, с моей точки зрения, регулировать все это нужно при помощи рыночных механизмов, то есть право прокачки газа, нефти и нефтепродуктов должно продаваться. Я не утверждаю, что государство должно уйти из трубопроводного транспорта: для него это стратегически важный бизнес. Однако отрасль должна развиваться. И если рядом кто-то хочет строить частный трубопровод, надо предоставить такое право. Тогда в отрасли будет здоровая конкуренция.

В авиации сегодня основная проблема в том, что государство никак не определится, какие аэропорты стратегические, а какие нет, поэтому приватизация где-то проведена, а где-то нет. То же самое с авиакомпаниями – часть из них приватизирована, часть нет.

Для улучшения ситуации с организацией воздушного движения сейчас предпринимаются попытки разработать новую нормативную базу с соответствующими законами. Помимо этого, думаю, вскоре можно ожидать принятия закона о регистрации прав на воздушные суда, существенно упрощающего процедуру лизинга воздушных судов.

У морского транспорта есть две главные проблемы, для которых уже практически найдено законодательное решение. Во-первых, это неурегулированные взаимоотношения государства и бизнеса в портах. Правительство внесло закон о портах в Госдуму, соответственно, скоро можно ожидать и начала его обсуждения. Во-вторых, значительная доля российских судов, как известно, ходит сегодня под флагами других государств. Причина – в системе налогообложения, которая жестче, чем это принято во всем мире, а потому российский торговый флот проигрывает в конкуренции на внешних рынках. И моряки предпочи-

тают платить налоги в других государствах, а наш бюджет теряет огромные доходы. Чтобы переломить ситуацию, нужно изменить систему налогообложения в сфере морского транспорта.

У речного флота свои проблемы: большая часть хозяйственной деятельности осуществляется государственными учреждениями, живущими на счете. Надо сделать систему более мобильной, перевести ее на коммерческие основы, особенно в тех местах, где есть проблемы с судоходством.

Автомобильный транспорт за последнее десятилетие стал самым либерализованным, в целом встал на рыночные рельсы. Сейчас разрабатывается новая редакция устава автомобильного транспорта. Государство, сделав ситуацию в этой сфере предельно либеральной, пытается ввести более четкие и прозрачные процедуры регулирования этого сегмента транспорта путем некоторого уменьшения количества этих регулирующих норм. И здесь прежде всего нужно законом разрешить строительство частных дорог рядом с существующими. Понятно, что они не будут панацеей от всех бед. Тем не менее есть очень проблемные участки, освоить которые способны только частники, непосредственно заинтересованные в этом. Человек должен иметь выбор: стоять в пробке или платить за проезд. Собранные деньги могут быть вложены в строительство новой дороги, которая снимет напряжение на проблемном участке. Специалисты подсчитали: чтобы дорога окупалась, должно быть движение порядка 30–40 тысяч машин в день. Такие участки существуют; их пока не так много, но они есть, а в будущем станет больше: ведь количество автомобилей все время растет. Значительная часть трансконтинентальных магистралей в Европейском Союзе – платные. А в России, думаю, государство будет еще долго нести на себе бремя содержания дорог, по крайней мере, федеральных.

Ну, а что касается защиты прав социально незащищенных слоев населения в процессе рыночных преобразований на транспорте, то здесь не подлежит сомнению, что транспорт должен предоставлять услуги по рыночным ценам, если мы хотим, чтобы он вообще существовал, ведь никто не любит работать бесплатно. А если кто-то будет слишком завышать цены, рядом всегда появится альтернатива – если есть спрос, то будет и предложение. Нужно не чтобы граждане тратили мало, а чтобы зарабатывали много. Транспортники не должны быть озабочены, есть ли у того или иного пассажира или грузоотправителя деньги. Это уже забота государства, которое должно выделять малоимущим гражданам адресные дотации. А граждане уже вправе сами выбирать, каким именно видом транспорта им ехать. Не нужно бизнес мешать с социальной функцией, которая по Конституции, принятой уже 10 лет назад, является в России функцией государства.

И еще раз подчеркну: чтобы транспортная политика была эффективной, она должна быть создана с учетом общемировых тенденций и ориентирована на долгосрочную перспективу. Ибо в противном случае на определенном этапе можно будет внезапно для себя осознать, что 3–5 лет мы шли совсем не в ту сторону, куда идет весь мир. И эта книга особенно ценна тем, что при ее написании авторы – члены экспертного совета Комитета Совета Федерации по промышленной политике – предложили новые действенные подходы, полностью соответствующие общемировым трендам развития транспортной отрасли.

Юрий Кузнецов

Транспортная стратегия Российской Федерации

1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЯ

Для представления транспортной стратегии Российской Федерации необходимо наличие стандартной терминологии, удовлетворяющей следующим условиям:

- единство описания транспортной отрасли, обеспечивающее единство государственной политики и государственного регулирования;
- удобство описания основных проблем транспортной системы и предлагаемых решений;
- учет российского и международного опыта развития и реформирования транспортных систем;
- близость к традиционной терминологии, применяемой в различных транспортных отраслях.

В соответствии с этими условиями при изложении транспортной стратегии используются следующие понятия.

Транспорт (как отрасль народного хозяйства) – совокупность факторов производства (материальных объектов природного и антропогенного происхождения, занятого персонала), знаний и информации, правил и процедур (включая законодательные), экономических субъектов (юридических и физических лиц), оказывающих услуги по перемещению в пространстве людей и материальных объектов.

Под это определение подпадают такие традиционно понимаемые отрасли, как:

- автомобильный транспорт и дорожное хозяйство;
- железнодорожный транспорт (включая метрополитен);
- воздушный транспорт;
- внутренний водный транспорт;
- морской транспорт;
- трубопроводный транспорт;
- городской транспорт;
- промышленный транспорт.

В то же время, под это понятие подпадают, например, такие объекты, как магистральные трубопроводы городской инфраструктуры, и соответствующие виды деятельности. Это свидетельствует о том, что они могут и должны регулироваться в соответствии с общими принципами регулирования транспорта.

Транспортные средства – технологические единицы, осуществляющие непосредственное перемещение людей и грузов по транспортным путям. К ним относятся, например, автомобили и автобусы, подвижной состав железных дорог, корабли, самолеты. В случае трубопроводного транспорта транспортные средства как особые объекты отсутствуют.

Терминалы – объекты, обеспечивающие поступление перемещаемых объектов в транспортную систему и выход их из системы (погрузка-разгрузка грузов, посадка-высадка пассажиров), а также перемещение с одного пути на другой (перевалка, пересадка, движение через узлы и пересечения путей) и изменение формы, способа и иных характеристик транспортировки (изменение давления, оформление документов, весовой контроль и т.п.). Примеры терминалов: вокзалы, грузовые и сортировочные станции, депо, порты, перекрестки (включая соединения локальных, ведомственных и частных дорог с сетью общего пользования), автобазы и гаражи, остановки общественного транспорта, почтовые отделения, компрессорные станции, шлюзы и т.д.¹

Пути – протяженные искусственные объекты, по которым происходит перемещение транспортных средств или грузов. Примеры: автомобильные дороги, железнодорожные пути, троллейбусная контактная сеть, речные и морские каналы, трубопроводы.

Пространство для движения – участки природной среды (воздушного пространства, земной и водной поверхности, подземного пространства и т.д.), используемые для размещения путей или для перемещения транспортных средств. Примеры: участки земной поверхности (с прилегающей частью воздушного и подземного пространства), используемые для размещения дорог, железнодорожных путей и контактной сети, поверхность судоходных водоемов (рек, озер, морей и др.), участки подземного пространства, используемые для проведения трубопроводов, тоннелей и коллекторов, участки воздушного пространства, используемые для мостов, эстакад, путепроводов, виадуков, фуникулеров и т.д.

Пространство для размещения отходов – участки природной среды (воздушного пространства, земной и водной поверхности, подземного пространства), в которые происходит выброс отходов производства транспортных услуг (участки воздушного и водного пространства,

¹ Данное определение терминала несколько шире традиционно применяемого в современной российской практике.

земельные участки с прилегающей частью подземного пространства).

Организация движения – совокупность видов деятельности, направленных на:

- выделение пространства для движения из общего пространства;
- организацию потоков движения в выделенном пространстве для движения (организация движения в узком смысле);
- разработка правил движения, обеспечивающих отсутствие столкновений транспортных средств друг с другом и с окружающими поверхностями и объектами (безопасность движения);
- обеспечение выполнения правил движения, включая санкции за их нарушение;
- управление движением, т.е. обеспечение безопасного и оптимального использования существующего пространства для движения и транспортных путей, в том числе путем выдачи команд, задающих транспортным средствам маршрут и режим движения;
- предоставление навигационных, метеорологических и иных услуг, облегчающих транспортным средствам выбор маршрута и режима движения.

Объекты (материальные активы) транспортной системы – транспортные средства, терминалы, пути, участки пространства для движения, объекты инфраструктуры организации движения.

2. ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТА

Целью государственной политики в сфере транспорта является обеспечение динамичного развития этой отрасли, способной удовлетворить потребности граждан и жителей России в услугах транспорта для бытовых и производственных нужд экономически эффективным образом и с надлежащим уровнем безопасности, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

В соответствии с этой целью *критериями успеха* государственной политики в сфере транспорта являются:

- обеспечение динамичности развития отрасли, снятие препятствий на пути этого развития;
- обеспечение баланса между интересами производителей и потребителей, отвечающего потребностям развития общества;
- экономическая эффективность, означающая прибыльную работу предприятий отрасли, минимизацию расточительства в использовании ресурсов транспортного хозяйства и его услуг;

- обеспечение общественно приемлемого уровня безопасности функционирования транспортных систем для жизни и здоровья людей;
- удовлетворение потребностей государства в транспортных услугах при осуществлении им функций по обеспечению общественной безопасности;
- долгосрочный характер реализации пяти предыдущих критериев.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На протяжении последних 300 лет транспортная система России неизменно находилась в фокусе экономической политики государства, что объяснялось в основном его геополитическими целями в условиях огромной территории. Неизменным оставался патерналистский подход в деле развития транспортной системы. В силу сложившейся традиции сегодня общественное мнение рассматривает деятельность по развитию транспортной системы как функцию государства, а не частной экономической деятельности в рамках рыночной экономики.

Современная транспортная система России в значительной степени сформировалась в условиях советского планового хозяйства, когда развитие инфраструктуры в основном диктовалось перспективными планами индустриализации, потребностями военной организации и геополитическими интересами государства. Удовлетворение спроса конечных потребителей, потребностей обслуживания мирохозяйственных связей и сбалансированного экономического роста не являлись приоритетными целями государственной политики. Результатом этого являлось все большее отклонение траектории развития транспортной системы России от той, которая имела бы место в случае нормального экономического роста, свойственного современным промышленно развитым странам.

За годы экономических реформ промышленная система России, вошедшая в режим свободного развития, сильно изменилась. При этом транспортная система продолжала оставаться преимущественно в сфере государственного контроля.

Результатом всех этих факторов явилось накопление серьезных проблем, препятствующих дальнейшему нормальному развитию транспортной системы России. К ним относятся, в частности, следующие.

- 1) Экономические диспропорции, связанные с изменением структуры спроса.** Резкое изменение структуры спроса на транспортные услуги в ходе экономических реформ привело к серьезным экономическим диспропорциям, что одновременно вызвало и дефицит, и избыток транспортных мощностей, а в целом – неоправ-

данное увеличение транспортных издержек в народном хозяйстве.

- 2) **Отсутствие возможности корректного экономического расчета.** Значительная часть объектов транспортной системы (пути, часть транспортных средств и терминалов, участки пространства для движения, объекты инфраструктуры организации движения и т.д.) экономически функционируют в режиме *отсутствия свободных рыночных цен* на них и на их услуги. Следствием этого является невозможность оценки ни реальной экономической (народнохозяйственной) эффективности их строительства и содержания, ни относительной эффективности капитальных вложений в разные виды транспорта.
- 3) **Межотраслевые диспропорции долгосрочного характера.** Отсутствие рыночных цен на часть объектов транспортной системы и их услуги приводит к искаженным представлениям о прибыльности разных видов бизнеса, и не только транспортного, но и любых других, пользующихся транспортными услугами, поскольку соответствующие издержки в хозяйственном планировании не учитываются или учитываются ошибочно. Это справедливо как в случае административно регулируемых тарифов, так и бесплатного предоставления услуг путей (как в случае автомобильных дорог).
- 4) **Отсутствие экономических критериев эффективности развития транспортных систем.** В отсутствие рыночных цен на услуги путей, терминалов и на пользование участками пространства для движения *исчезает критерий экономической эффективности проведения новых транспортных путей*. Вследствие этого, развитие транспортной сети происходит нерациональным образом как в рамках одного вида транспорта, так и в рамках транспортной системы в целом. С одной стороны, ресурсы «размываются» на строительство и содержание всевозрастающей сети, с другой стороны, значительные ее участки оказываются недоразвитыми с точки зрения нужд потребителей. Введение искусственных критериев (плотность сети, понятие «опорной сети» и т.д.) не решает этой проблемы, т.к. подменяет реальные предпочтения потребителей общими соображениями «экспертов», пытающихся заниматься централизованным планированием.
- 5) **Высокая цена ошибки при планировании.** В рыночной экономике задача централизованно-управляемого развития единой транспортной системы бессмысленна. Тем не менее, по-прежнему предпринимаются попытки централизованного планирования. На деле они представляют собой более или менее точное прогнозирование. Концентрация деятельности по развитию транспортной сис-

темы в едином центре многократно увеличивает риск, связанный с ошибками прогноза. В то же время выполняющие роль проектировщика органы государственной власти не всегда способны даже оценить нанесенный ущерб, поскольку зачастую убытки экономики носят непрямой характер и выражаются в нереализованных альтернативных возможностях развития хозяйства, которые невозможно оценить в условиях отсутствия или искажения ценовых сигналов. Учитывая масштабы и долговременный характер вложений в транспортную сферу, любая ошибка проектировщика ведет к колоссальным убыткам для всего народного хозяйства.

- 6) Ценовое регулирование.** Ценовое регулирование (в первую очередь в сфере так называемых «естественных монополий»), осуществляемое по принципу финансирования «защищенных» затрат («издержки плюс...»), в одних случаях ведет к неоправданному увеличению цен и сдерживает развитие транспортной системы, а в других – оборачивается разбазариванием экономических ресурсов. Направление данного процесса в основном зависит от политических установок органов исполнительной власти и подвержено сильному влиянию лоббистских группировок и коррупционного воздействия.
- 7) Неэффективное земле- и природопользование, высокие экологические издержки.** Отсутствие или существенное ограничение частной собственности на участки пространства для движения и размещения отходов (земельные участки, водоемы, участки воздушного и подземного пространства) и отсутствие соответствующих рыночных цен приводят к *невозможности эффективно выделять природные ресурсы* для проведения путей, движения транспортных средств и размещения отходов (выбросов). Результатом является неэффективное природопользование и высокий уровень загрязнения окружающей среды в результате деятельности транспортной системы.
- 8) Обремененность обязательствами социального характера.** Имеющаяся транспортная система рассматривается в российском обществе не как обычный объект собственности, а как «объект общего пользования», т.е. хозяйство, обремененное сервитутами – обязательствами перед третьими лицами. Считается, что все российские физические и юридические лица, а не только формальные собственники, имеют определенные права по отношению к транспортной системе и ее составляющим. В первую очередь это право бесплатного и льготного проезда, а также право бесплатного или почти бесплатного пользования различными объектами – дорогами, мостами, гидротехническими сооруже-

ниями и т.д. Несмотря на вред, наносимый экономической эффективности, эти обязательства в обществе считаются этически оправданными, т.к. транспортная система в основном унаследована от СССР, где все «создавалось трудом всех советских людей». Более того, в обществе активно обсуждаются проекты создания *новых* обязательств (сервитутов), примером чему может служить концепция «свободного и недискриминационного доступа к сетям общего пользования».

9) Сильная зависимость транспортной системы от государственного бюджетного финансирования.

Наличие большого объема обязательств, обременяющих транспортную систему, приводит к необходимости выплаты компенсации из бюджетной системы и бюджетного финансирования инвестиций. При отсутствии частной собственности и рыночных цен объемы ресурсов, направляемых в соответствующие сегменты транспортной системы, определяются политическим процессом. Поэтому в транспортной сфере действуют хорошо известные *механизмы перекачивания средств налогоплательщиков* в руки привилегированных коалиций бизнесменов, чиновников и политиков. Критерием благополучия предприятий и их руководителей становится не столько эффективная хозяйственная деятельность, сколько возможность получения дополнительных ресурсов из бюджетов всех уровней за счет лоббирования, связей и коррупции.

10) Отсутствие гражданско-правового оформления обязательств.

Обязательства, упомянутые в предыдущих пунктах, оформлены не в рамках гражданско-правовых отношений, а в виде административного регулирования (ценовое регулирование, антимонопольное регулирование и т.д.). В результате все вновь создаваемые транспортные мощности автоматически подпадают под бремя обязательств, первоначально относившихся к «старым» объектам, доставшимся в наследство от советского периода. Тем самым подавляются стимулы для инвестирования в новые объекты транспортной системы. Происходит фактическое «проедание» накопленного в предшествующий период капитала без создания адекватной замены за счет возведения новых объектов.

11) Снижение уровня безопасности на транспорте.

Действующая в настоящее время государственная система обеспечения безопасности на транспорте, преимущественно путем лицензирования и сертификации, не создает достаточных стимулов к повышению безопасности ни у лицензирующих и контролирующих органов, ни у хозяйствующих субъектов, и часто приводит к коррупции. В то же время она тормозит научно-технический прогресс в сфере обеспечения безопасности, приводит к консервации устаревших

методов и технологий. В условиях низких темпов обновления производственного аппарата это приводит к снижению уровня безопасности на транспорте.

12) Перегруженность органов государственного и муниципального управления и регулирования транспорта несвойственными им функциями. В настоящее время органы государственного и муниципального управления и регулирования транспорта, кроме регулятивных функций, выполняют также функции надзорные, хозяйственно-распорядительные и функцию управления государственным имуществом. Это приводит к снижению эффективности работы государственного и муниципального аппарата управления, излишним бюджетным расходам и коррупции.

13) Отсутствие единства в государственном регулировании транспорта. Система государственного регулирования транспортной системы на федеральном уровне раздроблена между несколькими министерствами и ведомствами (МПС, Министерство транспорта, Министерство энергетики и т.д.). В каждой подотрасли транспорта действуют свои особые законы и нормативные правовые акты, зачастую никак не согласующиеся между собой. Отсутствует единая система понятий и терминов для обеспечения государственного регулирования транспортной отрасли в целом. Все концепции и программы реформ либо носят узкоотраслевой характер (предназначены для отдельных видов транспорта), либо являются механическим соединением таковых. Отсутствие единства государственного регулирования транспорта является одним из главных препятствий на пути создания единой транспортной системы страны.

Общий вывод. Дальнейшее сохранение высокого уровня огосударствления транспортной отрасли и неадекватность государственного вмешательства создают существенную угрозу для транспортной системы России, а именно – *угрозу деградации транспортной системы в условиях отсутствия достаточных стимулов для частного инвестирования и адекватных критериев экономической эффективности деятельности в отрасли.* Эта угроза, при отсутствии противодействия ей, может привести к затяжному транспортному кризису и будет иметь тяжелые экономические, социальные и геополитические последствия для страны.

Достижение цели настоящей стратегии, сформулированной в разделе 2, означает уменьшение, а в перспективе – полное исчезновение данной угрозы.

4. ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ

4.1. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЦЕЛЕВОГО СОСТОЯНИЯ: СВОБОДНЫЙ РЫНОК ТРАНСПОРТНЫХ УСЛУГ В РАМКАХ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Мировая практика хозяйственной жизни убедительно показывает, что единственным способом достижения цели, сформулированной в разделе 2 настоящей стратегии, является создание и внедрение правил хозяйственной деятельности, основанных на:

- свободе заключения и расторжения контрактов;
- жестком государственном обеспечении прав собственности, выполнении контрактных обязательств и минимальных требований безопасности для жизни и здоровья;
- полном исключении иного вмешательства государства в хозяйственную деятельность.

В соответствии с критериями успеха стратегии развития транспорта целевым состоянием транспортного комплекса является ситуация, в которой:

- 1) Любое юридическое или физическое лицо, обладающее необходимыми ресурсами и способное удовлетворить законодательно установленным стандартам безопасности, вправе свободно владеть любыми типами объектов, используемых для оказания транспортных услуг – транспортными средствами, терминалами, путями, участками пространства для движения, участками природной среды для размещения отходов, объектами инфраструктуры организации движения, вспомогательными и обеспечивающими производствами, и свободно заниматься оказанием транспортных услуг любого рода или отдельными видами деятельности, входящими составной частью в оказание транспортных услуг.
- 2) Юридические и физические лица, занимающиеся оказанием транспортных услуг и эксплуатацией соответствующих объектов (транспортных средств, терминалов, путей, участков пространства для движения и размещения отходов, инфраструктуры организации движения, вспомогательных и обеспечивающих производств), а также потребители имеют право заключать любые контракты на поставку продукции, оказание услуг, использование производственных мощностей друг друга и т.д., и определять все условия этих контрактов, включая цены. Исключено

вмешательство государственных органов в заключение контрактов и в определение их условий.

- 3) Производители и потребители несут полную ответственность за выполнение договорных обязательств.
- 4) Отсутствуют какие бы то ни было внедоговорные обязательства участников хозяйственных взаимоотношений.
- 5) Отсутствует какое бы то ни было антимонопольное регулирование. В частности, отсутствуют запреты на вертикальную или горизонтальную интеграцию и на совмещение различных видов деятельности, отсутствует регулирование цен на какие бы то ни было виды услуг и т.д.
- 6) Отсутствуют какие бы то ни было субсидии, льготы, социальные обязательства производителей услуг и т.п., за исключением, возможно, прямых денежных выплат из бюджета конкретным субсидируемым потребителям.
- 7) Отсутствует лицензирование, т.е. выдача предварительных разрешений на ведение деятельности. Оно заменено гибкой системой обеспечения минимального уровня безопасности, которая включает такие средства, как:
 - регулярный мониторинг технического состояния транспортных объектов в соответствии с законодательно установленными стандартами (нормативами) безопасности;
 - обязательное и добровольное страхование, включая страхование ответственности;
 - добровольное раскрытие информации.

4.2. ОСНОВНЫЕ ОТЛИЧИЯ ЦЕЛЕВОГО СОСТОЯНИЯ ОТ НЫНЕШНЕЙ СИТУАЦИИ

Целевое состояние, в отличие от существующего ныне положения, будет обладать следующими особенностями.

- 1) Все ресурсы, используемые для производства транспортных услуг (включая такие «нетрадиционные», как участки пространства для движения и для размещения отходов, дороги, объекты инфраструктуры) смогут быть предметами купли-продажи и извлечения дохода, т.е. получают рыночные цены. Это позволит достигать максимально эффективного использования ресурсов в сфере транспортной деятельности.
- 2) Транспортная сеть будет динамично развиваться. Со временем

будет создана наиболее эффективная конфигурация сети, учитывающая произошедшие социально-экономические изменения, включение России в мировые рынки, геополитические требования и т.д. Исчезнет проблема «размазывания ресурсов» по большому количеству проектов. За счет концентрации ресурсов будут «расшиты» «узкие места».

- 3) Все услуги, включая пользование ныне «бесплатными» объектами инфраструктуры, будут оплачиваться потребителями. Это будет иметь место и в тех случаях, когда за потребителей будут расплачиваться государство и муниципалитеты путем закупок услуг для общественных нужд. При этом, в условиях быстрого технического прогресса, платность не приведет к дополнительным неудобствам для потребителей. Будет исключено финансирование транспортных объектов за счет целевых налогов.
- 4) Научно-технический прогресс в отрасли будет происходить гораздо более быстрыми темпами за счет стимулов к инновационной деятельности, а также за счет обеспечения единства государственного регулирования. В частности, будут быстро развиваться мультимодальные перевозки, информатизация транспортной отрасли и другие передовые технологии.
- 5) Возрастут объемы инвестиций в транспортную систему. Тем самым будет остановлен процесс физической деградации основных фондов; его место займет процесс динамичного развития и обновления производственного аппарата.
- 6) В итоге уменьшится общий объем транспортных издержек в экономике, вследствие чего снизится стоимость услуг для потребителей.

Общий вывод. Достижение данного целевого состояния будет иметь следствием динамичное развитие транспортной системы России, ее способность полностью удовлетворять спрос потребителей по приемлемым ценам и на приемлемом уровне качества, обеспечение безопасности и геополитической устойчивости Российского государства.

4.3. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ РЫНКОВ В ЦЕЛЕВОМ СОСТОЯНИИ

4.3.1. Автомобильные дороги

Строительство и эксплуатация автомобильных дорог становится обычным бизнесом, таким же, как строительство и эксплуатация нефтеперерабатывающих заводов, металлургических комбинатов и других капи-

талоемых предприятий. Исключения составляют автомобильные дороги оборонного назначения (см. ниже).

Пользование автомобильными дорогами становится платным. Современные электронные технологии взимания платы за пользование автодорогами делают взимание оплаты совершенно необременительным для водителя². В условиях свободного рынка можно ожидать дальнейшего быстрого развития эффективных технологий взимания платы.

4.3.2. Рынки прав пользования пространством для движения и рынки пропускной способности

Во многих случаях транспортные пути и участки пространства для движения (морские пути, воздушные трассы) являются ограниченным экономическим ресурсом. Административный порядок предоставления прав на перемещение по указанным коридорам не позволяет достичь эффективного распределения этих ресурсов.

Выходом из данной ситуации является организация рынка пропускных способностей. Такой рынок организуется путем введения документально оформленных прав пользования участками пространства для движения. Первичный рынок контролируется государством, которое распределяет права пользования по результатам аукциона. Вторичный рынок возникает автоматически, в случае если законодательно установлена возможность свободного гражданского оборота таких прав.

Гражданское законодательство должно предусматривать существование прав пользования участками пространства для движения, которые рассматриваются в качестве имущественных прав. Законодательством должны быть урегулированы следующие вопросы:

- содержание прав пользования участками пространства для движения;
- основания возникновения (административный акт, договор уступки прав пользования участком пространства для движения) и прекращения указанных прав;
- основания ограничения указанных прав;
- свободный гражданский оборот данных прав через договор уступки прав пользования участком пространства для движения;
- существенные условия договора уступки прав пользования участком пространства для движения.

² Не требуется ни турникетов, ни сборщиков платы. Достаточно приобрести пластиковую карту, напоминающую карты экспресс-оплаты за мобильный телефон.

4.3.3. Рынки участков пространства для размещения отходов и экологическое воздействие транспорта

Главной причиной экологических проблем в современном обществе является отсутствие четко определенных прав собственности на участки природной среды (экологические ресурсы) либо неопределенно-общественный статус собственности на эти объекты. В результате хозяйствующие субъекты оказываются незаинтересованными в рациональном использовании участков природной среды для размещения отходов производственной деятельности. Кроме того, отсутствие рыночных цен на эти ресурсы не позволяет рационально оценить общественные издержки их использования и приводит к гиперэксплуатации природной среды.

В целевом состоянии все участки среды, используемые для размещения отходов транспортной деятельности, имеют четко определенного собственника. При этом загрязнитель обязан выкупить у собственника право на выброс отходов в данный участок природной среды (принцип «загрязнитель платит»)³. Это означает существование рынка участков природной среды для размещения отходов.

4.4. РОЛЬ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ЦЕЛЕВОМ СОСТОЯНИИ

4.4.1. Принципы государственного регулирования

В целевом состоянии государственное регулирование транспортной системы, т.е. выработка и принятие общих правил функционирования транспорта, осуществляется на основе следующих принципов.

- 1) **Единство государственного регулирования транспортной системы.** Государство осуществляет регулирование путем принятия законов и нормативных правовых актов, общих для всей транспортной системы, независимо от вида транспорта, территориального расположения тех или иных объектов, экономической конъюнктуры, прибыльности или убыточности отдельных предприятий и отраслей и т.д. Регулирование осуществляется в законодательном порядке, а также единым органом государственного регулирования, входящим в систему исполнительной власти.

³ *Пример.* Муниципалитет, являющийся собственником определенного участка воздушного пространства, необходимого для организации городской жизни, может назначить плату за выбросы выхлопных газов, которую он будет взимать с собственников автомобильных и железных дорог, проходящих по территории муниципалитета. В свою очередь владельцы дорог могут включить эту плату в стоимость проезда и/или установить минимальные требования экологичности для транспортных средств. Такая схема резко повышает эффективность экологических платежей и снижает издержки по их взиманию.

Вопросы, общие для всех подотраслей, должны регулироваться единообразно⁴.

2) Приоритет частного права перед публично-правовым регулированием. Главной задачей государства в целевом состоянии транспортной системы является правовое регулирование гражданских отношений в отрасли. Развитие гражданского законодательства в данной сфере должно осуществляться опережающими темпами, с учетом опыта более развитых стран мира. Приоритет должен отдаваться диспозитивным правовым нормам, т.е. тем нормам, которые действуют лишь в случаях, не урегулированных гражданско-правовыми договорами⁵.

3) Разделение функций. Функции, исполняемые государством в отношении транспорта, а именно:

- регулирование (разработка и принятие общих норм и правил, включая правила движения);
 - контроль за исполнением правил (надзор) и инициирование санкций (наказаний);
 - разрешение правовых конфликтов (суд);
 - осуществление санкций (исполнение наказаний);
 - управление государственной собственностью;
 - хозяйственная деятельность –
- подлежат организационному разделению.

При этом только первые две функции могут осуществляться особыми органами государственной власти, связанными с транспортной отраслью (единым органом государственного регулирования и государственными надзорными органами соответственно). Судебные и правоприменительные функции осуществляются соответствующими органами власти (правоохранительными, судебными и судебно-исполнительными). Управление государственной собственностью (в той мере, в какой она сохраняется) осуществляется соответствующими функциональными министерствами. Хозяйственная деятельность полностью осуществляется в рамках частного сектора.

⁴ Например, регулирование отношений перевозчиков и экспедиторов с грузоотправителями и грузополучателями не должно зависеть от того, каким видом наземного, водного или воздушного транспорта осуществляются перевозки.

⁵ Между тем в настоящее время гражданское законодательство тяготеет к установлению императивных норм, регулирующих транспортную деятельность, договор устанавливает лишь те особенности предоставления транспортных услуг, которые не урегулированы ГК РФ, транспортными кодексами и уставами, включая приказы соответствующих ведомств.

- 4) **Безопасность личности как основной принцип политики в сфере безопасности на транспорте.** Сфера технического регулирования должна быть ограничена только задачами защиты жизни и здоровья граждан, как это вытекает из базового Федерального закона «Об основах технического регулирования»⁶. Регулирование должно применяться лишь в тех случаях, когда оно:
- не может осуществляться самими транспортными компаниями под давлением рынка;
 - существенно снижает количество несчастных случаев на транспорте.
- 5) **Исключение прямого участия государства в финансировании деятельности транспорта за счет средств бюджетной системы** (бюджетов и внебюджетных фондов всех уровней).
- 6) **Информационная открытость.** Все нормативные правовые акты, связанные с регулированием и надзором, подлежат обязательной публикации в открытой печати и/или в общедоступных электронных информационных системах.

4.4.2. Функции государства в отношении транспортной системы

В отношении транспортной деятельности хозяйствующих субъектов государство осуществляет следующие функции:

- обеспечение прав собственности и выполнения контрактов;
- установление единых правил взаимодействия хозяйствующих субъектов в транспортной сфере;
- разработка и принятие минимальных стандартов безопасности;
- обеспечение выполнения принятых правил и стандартов (надзор);
- разрешение правовых конфликтов (суд);
- создание и эксплуатация объектов, назначение которых связано исключительно с обеспечением безопасности государства (см. ниже);
- использование транспортных активов в целях обеспечения безопасности государства в случае военного конфликта или чрезвычайного положения.

⁶ В настоящее время государство возлагает на себя функцию контроля за качеством и безопасностью транспортной деятельности.

Конец ознакомительного фрагмента.
Приобрести книгу можно
в интернет-магазине
«Электронный универс»
e-Univers.ru