

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА



МИНИСТР ТРАНСПОРТА РФ
Игорь Евгеньевич Левитин

Государственная политика в сфере транспорта формировалась в 2005 году в соответствии с целями и задачами, поставленными Президентом и Правительством Российской Федерации и обозначенными в стратегических документах Министерства транспорта РФ. На фоне стабильного роста макроэкономических показателей российской экономики растут и ее потребности в транспортных услугах. За последние годы роль транспортного комплекса в экономической и общественной жизни, в системе национальной безопасности России существенно изменилась. Его вклад в формирование валового национального продукта (ВВП) составил в 2005 году 7% (четвертое место по отраслям российской экономики).

Инвестиции в транспортные проекты снижают уровень издержек и сдерживают рост инфляции. Доля транспорта в общей структуре инвестиций возросла с 11% в 2004 году до 13% в 2005 году, объем инвестиций в основной капитал организаций транспортного комплекса вырос на 19,1% по сравнению с 2004 годом. Транспортные возможности наряду с природными ресурсами и географическим положением относятся к конкурентным преимуществам России. Экспорт транспортных услуг становится такой же важной составляющей ВВП, как и экспорт природных ресурсов. Реализация приоритетных национальных проектов напрямую зависит от состояния и перспектив развития транспортной инфраструктуры.

Транспортный комплекс России в 2005 году

Общий грузооборот по всем видам транспорта в 2005 году вырос на 2,9%. Увеличение объемов внешней торговли, оживление деятельности реального сектора экономики, положи-



тельная динамика производства в основных грузообразующих отраслях оказали значительное влияние на рост грузоперевозок. Наибольший прирост грузооборота зафиксирован на автомобильном транспорте – 6,3%.

В прошлом году впервые был проведен реальный учет перевозок пассажиров: пассажирооборот составил 470 млрд. пассажирокилометров. Тарифы на перевозки грузов в отраслях транспортного комплекса выросли в среднем на 13,2%, не превысив индекса цен в промышленности, а рост тарифов на услуги пассажирского транспорта был на 7% ниже роста реальных денежных доходов населения.

В транспортном комплексе России было занято около двух с половиной миллионов человек. Их среднемесячная заработная плата в декабре 2005 года составила около 13 тыс. рублей.

Продолжалась работа по совершенствованию нормативно-правовой базы транспортной отрасли. Вступил в силу Федеральный закон «О российском международном реестре судов». Внесен в Правительство проект федерального закона «О платных дорогах».

Развитие транспортной инфраструктуры

Важнейшая сфера ответственности Минтранса России – обеспечение эффективной работы и сбалансированного развития транспортной инфраструктуры. В прошлом году было завершено строительство ряда крупных объектов в различных отраслях транспорта. Деятельность министерства была сконцентрирована на поддержании инфраструктуры всех видов транспорта в нормативном состоянии. Однако пока ее состояние не в полной мере соответствует запланированному уровню.

Это связано со старением основных фондов и необходимостью корректировки нормативов (многие из которых были разработаны в середине прошлого века) текущего содержания объектов. Инфраструктура всех видов транспорта требует реконструкции и развития. Прежде всего это касается объектов внутренних водных путей. Больше половины гидротехнических сооружений – важной части транспортной инфраструктуры, находится в эксплуатации 60 и более лет. Ухудшение состояния инфраструктуры внутренних водных путей не в полной мере компенсируется реализуемыми мероприятиями. В этом году при сохранении существующего объема расходов важно не допустить резкого ухудшения их состояния и сохранить относительно стабильную динамику показателей.

Авиационный транспорт также нуждается в обновлении и модернизации инфраструктуры. Из 383 действующих аэродромов только 59% имеют взлетно-посадочные полосы с искусственными покрытиями (остальные оборудованы грунтовыми взлетно-посадочными полосами).

Необходимо также ускорить развитие железнодорожной инфраструктуры прежде всего на подходах к портам, крупным городам, на основных угольных маршрутах, искусственных сооружениях, мостах и путепроводах.





Достаточно сложное положение складывается и в дорожном хозяйстве. В 2005 году были предприняты меры по нормализации ситуации – в два раза было увеличено финансирование содержания дорог. Однако этого оказалось недостаточным: к концу года доля автодорог, соответствующих нормативным требованиям, уменьшилась и составляет только 37%, а доля дорог, работающих в режиме перегрузки, увеличилась по сравнению с показателями 2004 года. Несмотря на предпринимаемые меры, разрыв между темпами роста автомобилизации и развитием дорожной сети, соответствующей современным требованиям, пока не преодолен. Основная задача сегодня заключается в том, чтобы довести состояние существующей дорожной сети до запланированного уровня и к 2011 году перейти к ее нормативному финансированию.

Создание специализированных фондов финансирования развития инфраструктуры может стать одним из инструментов реализации государственной политики в сфере транспорта. Также требуется активизация проектных работ: нельзя приступать к фазе строительства без полностью завершенной проектной фазы. Переход на трехлетнее планирование позволяет заложить оптимальный график реализации каждого проекта.

В прошлом году Минтранс России уделял особое внимание проблемам обеспечения интеграции России в мировую экономику и повышению конкурентоспособности национальной хозяйственной системы. В российских морских портах были введены в эксплуатацию производственные объекты общей мощностью около 30 млн. тонн. Но мониторинг загрузки мощностей показывает, что этого пока недостаточно.

В этом году будет осуществляться дальнейшая модернизация портовой инфраструктуры, строительство новых, в первую очередь контейнерных, морских терминалов. Необходимо активно работать над повышением конкурентоспособности морского торгового флота России на международном рынке судоходства. Для этого требуется разработать комплекс мер в рамках реализации Федерального закона «О международном реестре судов» и Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года.

Важная задача для организации адресных перевозок – гармонизация портовой, железнодорожной и автомобильной инфраструктуры. Конкурентоспособность российского транспорта зависит и от развития качественно нового вида услуг, основанных на логистических технологиях. Современные требования, а также унификация стандартов качества и перспектива вступления России в ВТО поставили в ряд первоочередных задачу создания сети многопрофильных логистических терминалов. При транспортировке стратегических энергоносителей необходимо учитывать согласованное развитие морского, железнодорожного и трубопроводного транспортов. Это важно не только для экономики, но и для повышения транспортной безопасности страны.

Одним из направлений совершенствования системы товарооборота и повышения транзитного потенциала должно стать улучшение работы автомобильных пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации. Для сокращения непроизводительных простоев автотранспортных средств, а также оптимизации работы на пунктах пропуска реша-





ется вопрос создания единой структуры управления: внедряется новая технологическая цепочка, уменьшается количество надзорных служб.

Важная предпосылка экономического развития страны и ее интеграции в мировую экономику – формирование сети узловых аэропортов-хабов. Лидирующая роль здесь отводится московскому авиаузлу, а также грузопассажирским хабам Екатеринбурга и Красноярска. Новый подход позволит принципиально (в 3–5 раз) увеличить количество транзитных пассажиров в российских аэропортах уже к 2008 году.

Россия должна последовать примеру соседей на евро-азиатском континенте, которые провозглашают все более амбициозные задачи по развитию транспортных коммуникаций. Речь идет о начале реализации в 2006 году в рамках новой подпрограммы «Развитие экспорта транспортных услуг» комплексных инфраструктурных проектов, направленных на повышение привлекательности российских транспортных коридоров за счет ускорения доставки, развития логистических и информационных технологий, комплексной модернизации и обустройства пунктов пропуска через государственную границу. Эта тема получила широкое развитие по итогам переговоров транспортных министерств межправительственных комиссий. Вопросы развития транзитного потенциала России поднимались и в ходе международных встреч на высшем уровне.

Транспорт и безопасность

Последнее десятилетие заставило кардинально переосмыслить требования к системе безопасности транспортного комплекса.

Роль транспорта как одного из определяющих компонентов системы общенациональной безопасности очень велика: он непосредственно влияет на эффективность работы аварийно-спасательных служб, гражданской обороны, подразделений специальных служб, системы правоохранительных органов и уровень мобилизационной готовности. Традиционный приоритет безопасности транспортного процесса дополнен требованием обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте. Создан Национальный антитеррористический комитет, куда наряду с другими руководителями ведомств включен Министр транспорта РФ.

Отдельного внимания заслуживает работа министерства по снижению аварийности на транспорте. К сожалению, показатель аварийности продолжает оставаться на высоком уровне. Это положение требует предметного анализа и соответствующих неотложных решений. Для обеспечения безопасности в прошлом году приняты: в первом чтении проект федерального закона «О транспортной безопасности», решение Правительства РФ о резервировании в федеральном бюджете на 2006 год средств на его реализацию, а в текущем году будут разработаны соответствующие механизмы.





В этом году в соответствии с поручением Президента начнется реализация Федеральной целевой программы по повышению безопасности дорожного движения. Предполагается тесное взаимодействие Министерства транспорта РФ с Министерством внутренних дел РФ и Общественной палатой. Программа должна решать задачу сокращения числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях, озвученную в Послании Президента РФ, и учитывать рекомендации Европейской конференции министров транспорта. Несколько лет назад Еврокомиссия поставила целью снизить аварийность на автодорогах вдвое.

Серьезный фактор повышения безопасности – использование качественно новых транспортных средств. Отечественная промышленность пока не обеспечивает растущих потребностей в современных транспортных средствах. Существующее на внутреннем рынке предложение грузовых автомобилей пока нельзя считать удовлетворительным с точки зрения соответствия международным коммерческим и техническим требованиям к автотранспорту.

Сокращение авиапарка российских перевозчиков пока не компенсируется объемами производства отечественного авиапрома. Поэтому нужно всемерно содействовать созданию новых типов воздушных судов Объединенной авиастроительной корпорации (ОАК) с использованием иностранных комплектующих там, где это целесообразно по экономическим и техническим соображениям. Кроме того, необходимо выстроить взаимодействие с ОАК по обеспечению ответственности производителя в течение всего жизненного цикла самолета.

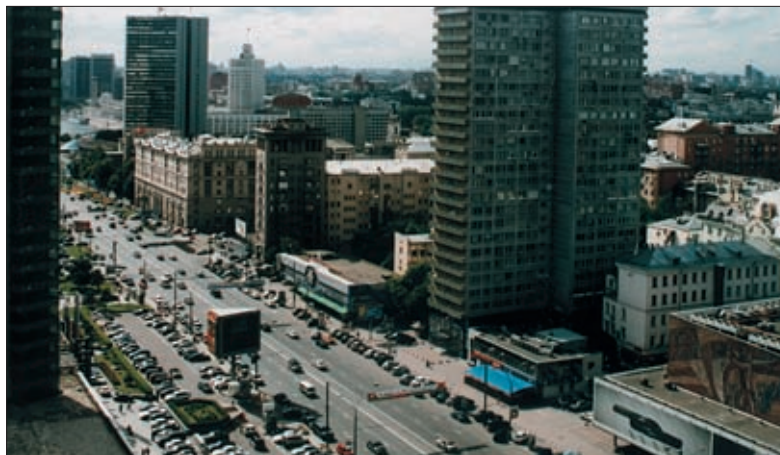
В настоящий момент авиатехника российского производства неконкурентна по расходу топлива и межремонтным срокам, требованиям к содержанию и периоду эксплуатации. В условиях роста спроса на авиацию, автомобильный транспорт, морские и речные суда, железнодорожный подвижной состав российская промышленность должна учитывать высокие требования, предъявляемые потребителями. Минтранс России поддерживает создание ОАК и с надеждой смотрит на отечественных производителей в других отраслях транспорта, ожидая появления новой продукции. Однако следует сохранить и возможность для приобретения компаниями техники иностранного производства.

ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Важно обратить внимание на необходимость создания нормативно-методической системы требований к транспортным средствам и оборудованию, в том числе – в рамках соответствующих международных соглашений.

В эпоху высоких стандартов следует стремиться к внедрению инновационных технологий управления перевозками, созданию транспортной инфраструктуры нового поколения, высокоскоростных автодорожных и железнодорожных магистралей. Качественные





сдвиги во внедрении инновационных технологий должны произойти также в области картографии и геодезии. Возрастает потребность использовать инновационные механизмы управления транспортом. Предстоит принять Программу «Картографо-геодезическое обеспечение Российской Федерации на 2007–2008 годы и на период до 2015 года», основной задачей которой должен стать переход к инновационным методам работы и внедрению качественно новых технологий при работе с пространственными данными. Новые технологии в геодезической и картографической деятельности позволят:

- повысить уровень безопасности эксплуатации транспортных объектов;
- осуществлять информационное обеспечение проектирования транспортных сетей, направление и структуризацию транспортных потоков и станут средством принятия решений в области стратегии развития транспортного комплекса.

Для формирования единой государственной научно-технической политики и подготовки научно обоснованных рекомендаций и предложений в области транспорта, геодезии и картографии в Минтрансе России был образован научно-технический совет. Однако надо признать, что в России на данный момент развитие технологической связи и информационно-управляющих систем транспортного комплекса находится пока на достаточно низком уровне.

Это тем более актуально, что развитие таких систем должно стать одним из механизмов реализации задачи Минтранса России в сфере функционирования и развития транспорта, определенной Правительством Российской Федерации. Для стимулирования научной деятельности в этой сфере необходимо образовать и зарегистрировать единый внебюджетный фонд НИОКР Минтранса России.

Задача повышения качества жизни населения

Транспорт может и должен стать инструментом для повышения качества жизни населения России. В настоящее время мобильность российских граждан в 2,5 раза ниже, чем в развитых странах мира. Около 50 000 населенных пунктов не имеют круглогодичной связи с системой наземных транспортных коммуникаций. Развитие сети дорог общего пользования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в первую очередь сельских дорог, позволит уменьшить затраты на поездки, повысить доступность медицинских, образовательных, культурных и деловых услуг.

Скорейшей реализации требуют локальные проекты. Прежде всего объекты в районах Крайнего Севера и Калининградской области, восстановление транспортной инфраструктуры Чеченской Республики, развитие малой авиации, воздушных и речных пассажирских перевозок в тех частях страны, где эти виды транспорта являются безальтернативными.





Особое место в повышении качества жизни отводится городскому пассажирскому транспорту. Его развитию на федеральном уровне не уделялось должного внимания, поскольку деятельность в этой сфере находится в зоне ответственности субъектов Российской Федерации.

Для координации усилий государственных органов исполнительной власти всех уровней в 2006 году Минтранс России приступает к разработке концепции программы «Развитие общественного пассажирского транспорта».

Уже накоплен опыт координации усилий государства в сфере социально значимых пассажирских перевозок. Так, для реализации положений Федерального закона №122-ФЗ организован мониторинг введения в субъектах Российской Федерации единого социального билета для проезда отдельных категорий граждан на городском и междугородном пассажирском транспорте.

Фактический объем финансирования транспортной отрасли из бюджета вырос в 2005 году на 36% по сравнению с 2004 годом. Таким образом, тенденция падения ее финансирования преодолена. Но это не означает, что транспорт развивается исключительно за счет средств бюджета. Минтранс России предпринимается ряд усилий для повышения инвестиционной привлекательности, привлечения дополнительных частных инвестиций и средств пользователей в развитие транспортной инфраструктуры.

Главным направлением в этой работе становится развитие государственно-частного партнерства (ГЧП). Основной формой сотрудничества с инвесторами могут стать концессии в сфере платных автодорог, железнодорожных объектов, морских и речных портов, аэропортов, ледокольного флота. В развитие принятого в 2005 году Федерального закона «О концессионных соглашениях» Минтранс России совместно с Минэкономразвития России подготовил типовые концессионные соглашения в транспортной сфере.

Еще одно направление государственно-частного партнерства – стимулирование инвестиционной активности транспортных предприятий. Условия для этого складываются благоприятные: экономический рост объективно повышает спрос на услуги транспорта и инвестиционную привлекательность транспортных проектов.

Следующее направление – привлечение ресурсов грузоотправителей или пользователей транспортной инфраструктуры в финансирование проектов модернизации отдельных ее объектов. Для государственной поддержки крупных проектов, имеющих общероссийское значение, в прошлом году был создан Инвестиционный фонд Российской Федерации. В министерстве разрабатываются механизмы финансирования инфраструктурных проектов, подписано соглашение с Внешэкономбанком России, организована образовательная программа для подготовки специалистов по концессиям на транспорте, создан Экспертный совет по развитию государственно-частного партнерства. На первом заседании Совета бизнесом было представлено 14 проектов, которые могут быть поданы на конкурс в Инвестфонд.

Можно констатировать, что 2005 год позволил структурировать проекты, высветил проблемы, возникающие при реализации проектов ГЧП в России.



Задачи 2006 года

Важнейшая задача – начало реализации крупномасштабных проектов на транспорте. Положительный момент – принятая в 2005 году подпрограмма «Развитие экспорта транспортных услуг». В ее рамках осуществляется подготовка обоснований проектов, которые в дальнейшем предполагается финансировать из Инвестиционного фонда. На проектирование из федерального бюджета по подпрограмме предусмотрен один млрд. рублей.

В этом году будет продолжена реформа на транспорте. Прежде всего это переход к третьему этапу программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, предполагающему рост конкуренции в грузовых и выделение пассажирских перевозок как конкурентного сектора. Впервые из федерального бюджета были компенсированы убытки от пригородных перевозок.

Подготовлена также Концепция реформирования дорожного хозяйства. Ее внедрение позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств. Минтранс России также разработана Концепция управления федеральным имуществом гражданских аэропортов. В 2006 году предстоит построить действующую модель системы аэропортов России, утвердить перечень хабов федерального уровня. Построение такой модели позволит наладить практику заключения договоров аренды, доверительного управления, концессионных соглашений с операторами аэропортов, а значит, будет способствовать притоку частных инвестиций в отрасль.

На внутреннем водном транспорте реформированию подлежит система главных бассейновых управлений, в которых предполагается разделить хозяйственные и административные функции.

Началась разработка Концепции развития грузового автомобильного транспорта, предусматривающей повышение эффективности использования автомобилей, совершенствование и внедрение новых автотранспортных технологий и оптимизацию движения грузов.

Реформа отрасли предполагает повышение эффективности и прозрачности деятельности подведомственных Минтрансу России и агентствам предприятий и учреждений, а также решение вопросов их реструктуризации. Утверждены распоряжения Правительства Российской Федерации по дополнительному отнесению к ведению Минтранса России и подведомственных агентств ряда государственных предприятий, учреждений и университетских комплексов. Будут продолжены акционирование и приватизация предприятий, поступят на продажу акции 29 открытых акционерных обществ.

Структурная реформа предполагает повышение эффективности государственного управления. Один из важнейших элементов новой системы – трехлетнее бюджетное планирование и внедрение механизмов управления по результатам.

В 2006 году необходимо продолжить работу в сфере стратегического планирования, увязав цели и показатели деятельности министерства с целями Правительства и используемыми бюджетными ресурсами. С другой стороны, необходимо создать дополнительные реально работающие инструменты – ведомственные целевые программы.

Также в этом году предстоит осуществить перенастройку системы государственных закупок в соответствии с новым Законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Международное сотрудничество

Важнейший итог международной деятельности Минтранса России в 2005 году – сохранение высокой динамики развития международного сотрудничества в сфере транспорта и укрепление позиций России на международной арене. Впервые за пятидесятирехлетнюю историю Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ) сессия Совета министров этой организации была проведена в России. По инициативе Минтранса России в итоговом документе московской сессии ЕКМТ была зафиксирована необходимость реформирования организации и качественного улучшения ее работы.



Значительный прорыв достигнут во взаимоотношениях Россия – Европейский союз. В октябре 2005 года с Комиссией Евросоюза подписан документ о запуске всеобъемлющего транспортного диалога, который стал главным шагом по реализации раздела «Транспорт» «Дорожной карты» Общего экономического пространства России – ЕС. Завершилась работа Группы высокого уровня «ЕС – Страны-партнеры», в результате которой 10 российских проектов, связанных с развитием национальной опорной транспортной инфраструктуры, получили статус приоритетных в европейском масштабе.

Значительно активизировалась деятельность Минтранса России в транспортном секторе ОБСЕ, НАТО, ЭСКАТО и ЕЭК ООН, а также в рамках международных региональных организаций: Организации азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), ШОС, ЕвразЭС, ЧЭС и других. Так, в результате многолетних настойчивых усилий России в 2005 году была принята Конвенция о процедуре международного таможенного транзита с применением накладной СМГС, значительно упрощающая перевозку грузов железнодорожным транспортом в международном сообщении. В ходе контактов на уровне руководства министерства подписаны важные международные межведомственные документы по дальнейшему развитию сотрудничества в сфере транспорта и инфраструктуры с Украиной, Грузией, Польшей, Германией, Литвой, Венгрией.

Подготовка специалистов

Специфика работы транспортной отрасли предъявляет дополнительные требования к формированию кадрового потенциала. В целях обеспечения транспортного комплекса России квалифицированными кадрами в 2005 году подведомственными федеральным агентствам образовательными учреждениями Минтранса России было подготовлено более 60 тыс. специалистов. Однако необходимо отметить, что наблюдается устойчивая тенденция старения кадрового состава транспортной отрасли.

Продолжалась работа по формированию вертикально интегрированных образовательных комплексов морского и речного, железнодорожного и воздушного транспорта, призванных объединить систему среднего и высшего отраслевого профессионального образования. Задача 2006 года – полное завершение этой работы и переход на принципы ступенчатого «сквозного» профессионального обучения.

Планируется создание единого национального транспортного университета, выпускники которого будут обладать комплексными знаниями в транспортной сфере, позволяющими преодолеть сугубо отраслевой подход к развитию разных видов транспорта.

Для привлечения молодых кадров, адекватных современным задачам развития исполнительной власти Российской Федерации, и формирования кадрового резерва на перспективу Министерством транспорта Российской Федерации был проведен конкурс «Кадровый резерв российской транспортной отрасли». Он был сфокусирован на подборе юридических кадров для усиления законопроектного блока министерства, повышения профессионализма юридических служб подведомственных ему служб и агентств. Основным итогом конкурса стал отбор молодых специалистов, квалификация которых соответствует требованиям и задачам Минтранса России как органа исполнительной власти, осуществляющего функции по разработке проектов нормативных документов.

Рыночные отношения в транспортной сфере

На работу транспорта оказывают существенное влияние смежные отрасли. Один из серьезных факторов, влияющих на его развитие, – уровень цен на энергоносители. До настоящего времени транспортные предприятия старались сдерживать рост тарифов, однако если тенденция роста цен на энергоносители сохранится, то это неизбежно приведет к росту тарифов. Можно на-



деяться, что комплекс мероприятий, реализуемых Правительством, по стабилизации цен на нефтепродукты внутреннего рынка позволит остановить внутренний рост цен на энергоносители и благоприятно скажется на работе транспортного комплекса.

Другим фактором является формирование рыночных отношений в сфере землепользования. Необходимо скорейшее завершение нормативно установленного порядка резервирования и изъятия земельных участков в целях строительства и реконструкции объектов транспортного комплекса.

Продолжают оставаться неурегулированными имущественные отношения в транспортном комплексе прежде всего в части имущества аэродромов и морских портов. Нерешенные вопросы арендных отношений в морских портах в ближайшее время могут привести к существенному сокращению грузооборота. Минтранс России способен решить их только совместно с Минэкономразвития России, Росимуществом и Минфином России.

Отсутствуют также правовые механизмы вовлечения в хозяйственный оборот придорожных полос, которые рассматриваются в качестве одного из возможных инструментов сокращения бюджетных расходов на содержание дорог и создания дополнительной базы доходности для проектов, реализуемых на основе ГЧП.

Важнейшие задачи для служб и агентств Минтранса России в 2006 году:

- дальнейшее развитие правовой базы, регулирующей работу транспорта;
- активная реализация проектов на условиях государственно-частного партнерства;
- укрепление международных связей, развитие транспортного диалога с ЕС, взаимодействие с международными транспортными организациями – Международной морской организацией (ИМО), Организацией сотрудничества железных дорог (ОСЖД), Международной организацией гражданской авиации (ИКАО), Европейской комиссией министров транспорта (ЕКМТ);
- завершение корректировки и утверждение в Правительстве Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы (2002–2010 годы)»;
- разработка, утверждение и реализация ведомственных целевых программ, которые должны занять достойное место в ряду инструментов реализации приоритетных задач по развитию транспортной отрасли;
- формирование и выполнение ведомственного плана реализации административной реформы на 2006–2008 годы;
- урегулирование нерешенных вопросов в сфере имущественного комплекса;
- повышение конкурентоспособности российской транспортной системы и реальные шаги по поддержке российских перевозчиков на международных рынках;
- переход к содержанию инфраструктуры по нормативам.