

ПРИОРИТЕТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСПОРТНОЙ ПОЛИТИКИ



МИНИСТР ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Оттович Франк

Развитие и регулирование деятельности автомобильного, морского, речного, городского пассажирского и промышленного транспорта, а также координация их работы с другими видами транспорта осуществляются Министерством транспорта Российской Федерации в соответствии с программными экономическими документами Правительства Российской Федерации и на основе положений одобренной Правительством Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации.

Стратегической целью транспортной политики России является формирование транспортной системы, гарантированно и эффективно удовлетворяющей потребности в перевозках пассажиров и грузов. Обеспечить растущую мобильность населения, устойчивую взаимосвязь российских регионов, гарантировать беспрепятственное развитие внутренней и внешней торговли – вот главная задача транспорта и одновременно главный критерий эффективности транспортной системы.

Достижение этой цели в условиях экономических реформ требует нового понимания роли транспорта в экономике.

Сейчас транспортный комплекс развивается в условиях, когда период гиперинфляции и спада остался позади, в экономике наметилась определенная стабилизация, имеются определенные признаки роста. Наблюдается возрастание спроса на услуги транспорта и по объему, и по номенклатуре.

Между тем особенностью транспортной политики периода реформ является отказ от наращивания объемов транспортной деятельности как самоцели. В условиях реструктуризации экономики количественный рост не может рассматриваться в качестве синонима развития. Акцент делается на структурные приоритеты, на совершенствование правовых, экономических и административных механизмов, приводящих к устойчивому качественному развитию.

В управлении транспортным комплексом сегодня необходимо прежде всего упреждающее регулирование экономических процессов на рынке транспортных услуг. Это означает, что перед на-

ми стоит задача создания таких условий транспортной деятельности, которые позволили бы с максимальной эффективностью и на значительную перспективу обеспечить транспортными услугами все отрасли хозяйства, отдельные регионы, Россию в целом и каждого ее гражданина в отдельности.

При этом исходным условием реального осуществления транспортной политики является *создание правовой основы транспортной деятельности, отвечающей новым экономическим условиям.*

Национальное транспортное законодательство России создается фактически заново. Разработанные и принятые в период реформ правовые акты в области транспорта – Закон о безопасности дорожного движения, Воздушный Кодекс, Кодекс торгового мореплавания, Закон о государственном регулировании международных автомобильных перевозок, другие законы и подзаконные акты максимально учитывают современное состояние экономики, транспортного комплекса, социальной сферы и перспективы их развития.

Законодательная база транспортной деятельности постоянно совершенствуется. Только в первом полугодии 1999 года было принято 6 федеральных законов и 2 постановления Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования транспортного комплекса, а также более 40 подзаконных актов, нормативных и распорядительных документов. Идет активная работа над проектами законов «О морских портах», «О транспортно-экспедиционной деятельности» и «О смешанных (комбинированных) перевозках».

В вопросах безопасности, экологии, социальных требований и технических нормативов все вновь разрабатываемые правовые акты максимально сближены с нормами международного транспортного права, которые десятилетиями совершенствовались для наилучшего обеспечения интересов пассажиров, грузовладельцев, перевозчиков, других участников рынка транспортных услуг. Совершенствуя национальное законодательство, Российская Федерация присоединяется и к международным конвенциям, обеспечивающим ее интеграцию в мировую транспортную систему.

Однако правовая база транспорта – это не только федеральные законы, конвенции, стандарты, правила и нормативы. Не менее важно завершить формирование эффективной системы распределения полномочий по управлению транспортной деятельностью между федеральным уровнем и регионами, а также для организации эффективного взаимодействия между ними. *Создание условий для гармоничного взаимодействия федерального центра и регионов* – самостоятельный приоритет транспортной политики.

Реализация данного приоритета осуществляется в период чрезвычайно динамичного и подчас противоречивого процесса становления российского федерализма. Решая задачи управления транспортным комплексом и территориального транспортного планирования, Минтранс России строит взаимодействие с субъектами Российской Федерации на основе соглашений о сотрудничестве по обеспечению устойчивого функционирования и развития региональных транспортных комплексов. Эти соглашения предусматривают согласованные действия по реализации транспортной политики, содействие реформам и структурным преобразованиям в транспортном комплексе регионов, обеспечение реализации на местах федеральных транспортных программ, другие совместные действия.

В настоящее время Министерство транспорта имеет подобные соглашения с администрациями 28 субъектов Российской Федерации. Продолжается работа по заключению новых договоров, а также по конкретизации и углублению уже действующих.

Важно подчеркнуть, что наряду с упомянутыми соглашениями практически повсеместно заключены и действуют договоры о взаимодействии местных органов исполнительной власти и региональных отделений Российской транспортной инспекции Минтранса России.

Одним из главных направлений совместной работы с регионами является обеспечение *опережающего развития транспортной инфраструктуры.*

Оставляя перевозки рынку, государство несет ответственность за развитие транспортной сети, за обоснование, подготовку и реализацию крупных проектов в области транспортного строительства, за поддержание элементов транспортной инфраструктуры в надлежащем состоянии.

Национальная транспортная инфраструктура России включает 87 тысяч километров магистральных железных дорог, 531 тысячу километров автомагистралей, 800 тысяч километров авиали-



ний, 84 тысячи километров внутренних водных путей. На этой сети действует 43 морских порта, более 2 тысяч речных портов и причалов, более 4 тысяч железнодорожных станций, 756 аэропортов.

В рыночных условиях политика развития транспортной инфраструктуры, как и вообще инвестиционная политика на транспорте, направлена в первую очередь на привлечение средств российских и иностранных инвесторов для реализации приоритетных программ и проектов, а также на расширение инвестиционных возможностей предприятий транспортного комплекса.

Начиная с 1992 года, в транспортном комплексе осуществлены реконструкция и строительство портов, обеспечившие прирост их мощности на 25 миллионов тонн переработки грузов в год. Были построены десятки крупных автогрузовых терминалов, осуществлялись ремонт и реконструкция гидросооружений на внутренних водных путях. Одновременно пополнялся флот и парк транспортных средств. Только за последние четыре года построено 120 морских и речных судов, транспортными предприятиями приобретены десятки тысяч автомобилей, автобусов, трамваев и троллейбусов. При этом 96% инвестиций привлечено из внебюджетных источников. Ограниченное целевое финансирование из федерального бюджета направляется прежде всего на создание и модернизацию сооружений, оборудования и систем, обеспечивающих безопасность транспортного процесса.

Для того, чтобы сконцентрировать имеющиеся ресурсы на наиболее важных участках и узлах этой системы, Министерство транспорта обеспечивает планомерное *развитие российских транспортных коридоров*, интегрированных в евроазиатскую транспортную сеть.

Транспортные коридоры – это особо выделенные зоны развития транспортных коммуникаций, которые планируются с учетом существующих и прогнозируемых внутренних и международных грузопотоков. Перевозки в пределах коридоров должны быть разумно сбалансированы между различными видами транспорта с акцентом на интермодальность и на использование наиболее экологичных транспортных систем. При этом коридоры на территории страны должны быть эффективно состыкованы с аналогичными коммуникациями сопредельных государств.

Формирование системы международных транспортных коридоров – не предмет абстрактных изысканий. Фактически это жесткая конкурентная борьба за грузопотоки, за доходы от транзита, за работу для отечественных перевозчиков, за развитие региональной экономики.

Через территорию России проходят удобные транспортные коммуникации, связывающие европейские страны со странами Центральной Азии, Среднего Востока, северной части Азиатско-Тихоокеанского региона. На Общеевропейской конференции по транспорту в Хельсинки был принят ряд предложений России по развитию международных коридоров. В частности, коридор №2, который на российской территории соединял западную границу с Московским регионом, продлен теперь до Нижнего Новгорода и состыкован с Транссибирской магистралью.

Транспортный потенциал Транссиба – уникальной евроазиатской магистрали – реализуется сегодня не более чем на одну треть. Между тем при осуществлении перевозок из северной части Азиатско-Тихоокеанского региона в Европу и Среднюю Азию он способен обеспечить в полтора раза меньшее транзитное время, чем южные морские пути. Кроме того, этой уникальной транспортной системе, безусловно, предстоит сыграть одну из главных ролей в обеспечении перспективного социального и экономического развития огромных российских территорий. Поэтому Минтранс, взаимодействуя с Министерством путей сообщения и другими федеральными ведомствами, работает над загрузкой Транссиба как над важным самостоятельным транспортным проектом национального масштаба.

Еще одним уникальным российским транспортным коридором является Северный морской путь. В течение десятилетий он обеспечивал жизнь арктических территорий на протяжении почти 6 тысяч километров. За это время был накоплен уникальный опыт и созданы системы, обеспечивающие надежное и безопасное судоходство в Арктике. В соответствии с имеющимися экономическими прогнозами потенциал Северного морского пути будет полностью востребован в ходе комплексного освоения природных ресурсов российской Арктической зоны совместными усилиями геологов, нефтяников, газодобытчиков, транспортников. Кроме того, в перспективе существует также реальная возможность создания северной транзитной транспортной системы, которая позволит ежегодно перевозить между Европой и Азией до 6 и более миллионов тонн грузов в год.



Приоритетом транспортной политики, органично дополняющим развитие и загрузку российских транспортных коммуникаций, является *повышение конкурентоспособности российских перевозчиков на мировом транспортном рынке*.

Разумный протекционизм в отношении национальных перевозчиков характерен для транспортной политики большинства развитых стран мира.

Мировой фрахтовый рынок достаточно либерален и открыт для борьбы за грузы. Ряд российских судоходных компаний – например, Новороссийское, Приморское, Дальневосточное морские пароходства, «Совкомфлот» – успешно конкурируют с иностранными судовладельцами на мировых морских путях. Вместе с тем важной своей задачей Минтранс России считает выработку комплекса мер по более активной интеграции российских перевозчиков в систему перевозок грузов российской внешней торговли и освоению ими национальной грузовой базы. Для гармонизации интересов отечественной внешней торговли и транспорта здесь требуется совершенствование налоговых и таможенных режимов.

Что же касается автомобильных перевозчиков, то действующие повсеместно ограничения на перевозки между третьими странами и запрет работы на внутренних транспортных рынках иностранных государств делают проблему борьбы за грузы национальной внешней торговли первостепенно значимой.

В 1995–1998 годах российские автомобильные перевозчики постоянно увеличивали абсолютные объемы международных перевозок, однако темпы прироста у иностранных конкурентов были выше, поэтому рыночная доля российских перевозчиков неуклонно уменьшалась.

Минтранс России подготовил и осуществил совместно с другими федеральными ведомствами ряд мер по повышению конкурентоспособности российских автоперевозчиков. В частности, смягчен таможенный режим временного ввоза автотранспортных средств для выполнения международных перевозок, ужесточен контроль и упорядочена деятельность иностранных перевозчиков на российской территории на основе положений вступившего в силу с начала года соответствующего федерального закона.

Принятые меры в сочетании с изменением общеэкономической конъюнктуры качественно изменили положение на рынке международных автоперевозок. Уже к концу первого полугодия 1999 года доля российских перевозчиков на экспортно-импортных перевозках выросла до 33,6% против 23,4% в июне предыдущего года.

Вместе с тем одновременно с возрастанием рыночной доли российских перевозчиков они испытали и действие негативных факторов – уменьшение общей емкости рынка и падение валютной эффективности перевозок. Поэтому поддержка отечественных автоперевозчиков остается актуальной государственной задачей.

Конкурентоспособная деятельность российских перевозчиков всех видов транспорта невозможна без использования современных экономически эффективных, технически совершенных, безопасных и экологически безвредных транспортных средств. Поэтому транспортная политика России предусматривает в качестве самостоятельного приоритета *целевую государственную поддержку отраслей, создающих транспортную технику*.

Наиболее показательна ситуация в судостроительной отрасли. В силу фискальной ориентированности налоговой и таможенной политики строительство судна на российской верфи сегодня на 30-40% дороже, чем заказ однотипного судна за рубежом. Одновременно все те же налоговые и таможенные барьеры тормозят техническое развитие судостроения, препятствуя ввозу комплектующих, которые не производятся сегодня в России. В результате отечественное гражданское судостроение оказывается неконкурентоспособным не только экономически, но и технологически.

Минтрансом России во взаимодействии с Российским агентством по судостроению выработан комплекс мер по поддержке отечественной судостроительной промышленности. Предусматривается проведение аналогичной работы и в отношении других отраслей, производящих транспортные средства и оборудование для транспорта.

Экономическая эффективность работы транспорта является необходимым условием для *снижения транспортных издержек в экономике и уменьшения стоимости транспортных услуг*,



потребляемым населением. Либерализация цен и отказ от их централизованного регулирования потребовал принципиально новых подходов к реализации этого приоритета.

Совместными усилиями транспортных ведомств, других федеральных органов исполнительной власти, ассоциаций потребителей транспортных услуг, а также Федерального Собрания Российской Федерации возрождена давняя российская традиция национальных тарифных съездов, которые проходят с участием транспортников и крупнейших грузовладельцев. Состоялось уже три таких съезда. В ходе работы последнего из них, впервые в отечественной практике, был поставлен вопрос о комплексном тарифном регулировании и о выработке обоснованных сквозных тарифов. Это новое направление в развитии тарифного регулирования и государственного регулирования на транспорте вообще. Развивая его, мы ведем постоянное конструктивное сотрудничество с Министерством путей сообщения и с Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, добиваясь фиксации либо снижения тарифов на перевозку и перевалку грузов и построения эффективных сквозных тарифов для конкретных направлений перевозок и отдельных видов грузов. В рамках этой работы осуществляется также оптимизация ставок административных сборов, взимаемых в российских портах.

Следующим этапом этой работы мы видим создание при участии государства компаний-операторов, предлагающих клиентуре услуги по организации смешанных перевозок по гарантированным конкурентоспособным сквозным тарифам. Создание таких компаний не только снизит транспортные издержки, но также позволит российским производителям заключать экспортные контракты на более выгодных для себя условиях, потеснив одновременно с российского рынка транспортных услуг иностранных операторов.

Ключевым вопросом государственной транспортной политики является *создание благоприятных условий для финансирования транспортных проектов и программ*.

В ходе реформ характер инвестиционной деятельности государства на транспорте существенно изменился. Сегодня средства федерального бюджета составляют в общей сложности не более 10% инвестиций в транспортный сектор. Прямое финансирование используется, как правило, лишь тогда, когда речь идет об обеспечении безопасности.

В остальных случаях государство использует бюджетные средства для создания благоприятных экономических условий для реализации проектов, добиваясь при этом максимального повышения эффективности инвестиций, привлекаемых как из-за рубежа, так и внутри страны.

С начала 1999 года наблюдается возрастание интереса отечественных инвесторов к финансированию транспортных проектов. В настоящее время определен набор критериев, позволяющих отнести тот или иной инвестиционный проект на транспорте к числу приоритетных.

Во-первых, акцент делается на максимальном использовании существующих транспортных систем за счет их модернизации, ликвидации узких мест, добавления недостающих звеньев. Это означает, что проект целевой модернизации порта или реконструкции действующей автомагистрали предпочтительнее амбициозного проекта строительства нового объекта инфраструктуры «с нуля». При этом при оценке проекта чрезвычайно важна его роль в конкретном логистическом комплексе, в определенном транспортном коридоре, его роль в повышении конкурентоспособности российских коммуникаций в целом.

Во-вторых, к числу бесспорно приоритетных относятся проекты, направленные на реализацию современных информационных технологий обеспечения и сопровождения транспортных процессов, включая использование космических навигационных систем ГЛОНАСС и GPS, кабельных оптико-волоконных линий связи, специальных баз данных, компьютеризованных систем управления и тому подобных систем, без которых эффективный транспортный бизнес сегодня является просто невозможным.

В истории России инновации на транспорте всегда приводили к технологическому и экономическому прорыву в будущее не только для транспортной отрасли, для всей страны. В XVIII веке таким прорывом стало создание флота, в XIX – строительство железных дорог. В конце XX века Россия переживает феноменальную автомобилизацию страны. Но нельзя забывать о том, что подобные прорывы наряду с новыми возможностями приносят и множест-



во новых проблем. Вот почему разработка программ развития транспортного комплекса, совершенствование системы государственного управления транспортом, а также отбор и осуществление отдельных транспортных проектов осуществляются *с использованием научного потенциала отрасли и с привлечением академической науки.*

Опыт, накопленный Министерством транспорта Российской Федерации за время практической реализации положений концепции национальной транспортной политики России, показывает, что приоритеты в развитии транспортного комплекса выбраны верно. Развивая транспортную систему, мы вносим вклад в повышение уровня жизни россиян, в подъем российской экономики, в возрождение России как великой державы.