**Замечания и предложения по Главе 15. («Преодоление территориальной разобщенности») промежуточного доклада о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии на период до 2020 года «Стратегия-2020»**

Рассмотрев материалы промежуточного доклада о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии на период до 2020 года "Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика".Глава 15. Преодоление территориальной разобщенности (далее Доклад) считает необходимым высказать следующие замечания и предложения по проекту представленного документа.

**Общие замечания**

1. Авторы доклада строят свои предложения исходя из ошибочных предпосылок, к числу которых следует отнести.

1.1. Утверждение о том, "что сообщество автомобилистов является по факту вторым после пенсионеров крупнейшим реципиентом бюджетной поддержки " в корне неверно. Инвестиции в автомобильные дороги всегда были инструментом, способствующим экономическому росту и росту благосостояния населения страны за счет мультипликативного эффекта от этих инвестиций и создания огромного количество рабочих мест не только в дорожном секторе, но и других отраслях и являются мощным катализатором для развития экономики. И утверждать обратное по крайней мере странно!

Транспорт имеет важнейшее значение для нашей экономики и общества. Мобильность является жизненно важным для экономического роста и создания рабочих мест. В транспортной отрасли непосредственно занято более 5 млн. человек, а вклад транспорта в валовой внутренний продукт составляет около 5%.

Транспорт является основой любой экономики, поскольку она представляет сердце цепочки поставок продукции и услуг. Без хороших транспортных сетей, не возможно надлежащее функционирование внутреннего рынка.

Как отмечают специалисты, дорожные сборы, связанные с покрытием расходов за загрязнение, шум, ликвидацию ДТП и заторов снижают ущерб наносимый этими факторами, имеют высокий экономический и социальный эффект и являются редким примером налогообложения, которые производят в итоге повышению доходов [5].

Глобальное воздействия автомобильного транспорта на экономику более чем значительным. Например, в странах ЕС в 2005 году валовой доход от дорожного сектора в ЕС-25 составил EUR 2,290.4 млрд., что эквивалентно примерно 22% от ВВП ЕС-25. Целых пятнадцать миллионов граждан ЕС работает непосредственно или косвенно для дорожной отрасли (автомобильные поставщики, топливная промышленность, компании страхования автомобилей и т. д.), что составляет приблизительно 5% от общей рабочей силы в ЕС 25.

Инвестиции в транспортную инфраструктуру не являются обременением для государства как полагают авторы доклада, а наоборот стимулируют экономический рост, создают условия для развития торговли и промышленности, за счет снижения транспортных издержек улучшают географическую доступность и мобильность населения, являются эффективным двигателем создания новых рабочих мест.

Выполненные Минтрансом в 1993 году расчеты по методу "затраты –выпуск" при подготовке Президентской Программы "Дороги России" показали, что уже через 5 лет эффект на 1 рубль инвестиций в дорожную инфраструктуру будет составлять 4 рубля.

1.2. Авторы безосновательно утверждают, что во всех странах за "счет road money (налогов и сборов, включенных в совокупную цену владения автомобилей, в том числе целевых налогов в цене моторных топлив) покрываются все расходы на дорожное строительство и значительная часть инвестиций в городские (агломерационные) системы скоростного общественного транспорта".

На самом деле мировой опыт говорит об обратном. На это указано в докладе Всемирного Банка "О путях финансирования автомобильных дорог и дорожных фондах", отчете Управления США по оценке технологий (US Office of Technology Assessment (OTA), документах Европейской Конференции Министров транспорта и Евросоюза, других официальных источниках различных стран. [6,8,11,12] список которых может быть продолжен на несколько страниц.

В докладе, подготовленным одним из ведущих специалистов в этой области г-ном Дутсиком (Dutzik, США) сказано: "Те кто утверждают, что затраты на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог могут быть компенсированы за счет налогов на ГСМ и других налогов и сборов с пользователей дорог ошибаются. Автомобильные дороги, за исключением отдельных кратких периодов в истории нашей страны (США), никогда не окупились через налоги с пользователей дорог".

С 1947 года количество средств, потраченных на дороги и улично – дорожную сеть превысило сумму средств, полученных от взимания налогов с пользователей на 600 миллиардов долларов (в ценах 2005 г).

Сегодня принцип дороги платят сами за себя (Highways "pay for themselves") соблюдается меньше, чем когда – либо. В настоящее время за счет налогов с пользователей дорог покрывается только половина затрат связанных со строительством и содержанием дорог".[8]

Другой, не менее известный специалист в этой области, американец Вучик (Vuchic), ссылаясь на исследования, проведенные различными специалистами и организациями, включая Управление США по оценке технологий (US Office of Technology Assessment (OTA), указывает, что размеры ежегодных целевых субсидии для пользователей автомобилей и грузовиков в США, изменялись от $ 300 млрд. в год до $ 935 млрд. в год в 1994 году. [14]

В 1994 году , согласно анализу проведенному OTA ,водители оплатили только около 60 процентов от общей стоимости своих поездок. Остальные 40 процентов составили расходы на строительство автомобильных дорог, техническое обслуживание и контроль ( которые традиционно субсидировались всех трех уровнях органов власти ), бесплатные стоянки (субсидированные со стороны работодателей, владельцев магазинов, школы, федеральные налоговые законы, и так далее**), а также различных социальных и экологических издержек поглощается обществом**

В 1994 году, согласно анализу проведенному OTA, водители оплатили только около 60 процентов от общей стоимости своих поездок. Остальные 40 процентов составили расходы на строительство автомобильных дорог, техническое обслуживание и контроль (которые традиционно субсидировались всех трех уровнях органов власти), бесплатные стоянки (субсидированные со стороны работодателей, владельцев магазинов, школы, федеральные налоговые законы, и так далее), **а также различные социальные и экологические издержки которые погашаются обществом.**

повтор на стр 16

Поэтому, утверждение о том, что" пользователь автомобиля оплачивает свои расходы, связанные с использованием дорог является чрезмерно упрощенным и неточным. На самом деле, налоги с пользователей автомобильных дорог покрывают лишь часть общих затрат страны, связанных с затратами на автомобильные дороги. Большинство автомобильных поездок субсидируются".[13].

1.3. Утверждения авторов Доклада о том, что "дефицит предложения транспортных услуг приходится на сегменты искусственной (льготной, регулируемой, перекрестной) тарификации и/или латентного дотирования потребителей" не обоснованы.

Вполне очевидно, что не льготная тарификация или латентное дотирования потребителей привели к тому, что у нас в стране около 3 млн. человек, проживающих в 28 тыс. населенных пунктах, не имеющих круглогодичных связей с внешним миром по дорогам с твердым покрытием, не могут реализовать свое конституционное право на свободу передвижения.

Здесь авторы противоречат сами себе, указывая далее, " что причинами сложившейся сложной транспортной ситуации являются недостаточное финансирование транспортного комплекса и особенно автомобильных дорог", отсутствие системы градостроительного и транспортного планирования и "практика плотной многоэтажной застройки в пригородных зонах тяготения Москвы, Петербурга и других российских городов – миллионщиков "не имеющих современных зарубежных аналогов, отражающая крайне неэффективную модель землепользования".

Не латентное дотирование привело к тому, что у нас в стране отсутствуют автомагистрали, а доля транспортной составляющей в цене товаров и услуг у нас в стране почти в два раза выше, чем в европейских странах.

Например в США- одной из самых благополучных стран в части транспортного обеспечения, с 1947 года количество средств, потраченных на дороги и улично – дорожную сеть превысило сумму средств, полученных от взимания налогов с пользователей на 600 миллиардов долларов (в ценах 2005) и это не привело к дефициту транспортных услуг.

1.4. Без должного анализа ситуации и изучения результатов исследований и уже принятых Правительством документов авторы доклада утверждают, что "в краткосрочной перспективе в сфере транспорта и дорожного хозяйства нет оснований ожидать реальных угроз для национальной безопасности, значимых рисков для функционирования экономики и социальной сферы". Низкая плотность дорожной сети, отсутствие круглогодичной транспортной связи почти с каждым третьим населенных пунктом способствует территориальной разобщенности и отторжению территорий. Низкая транспортная доступность и мобильность существенно снижает обороноспособность страны.

Приведенные выше ошибочные предпосылки авторов Доклада следует считать концептуальной ошибкой, которая в итоге привела к целому ряду не правильных выводов, необоснованных мер и предложений.

2. Используемая в тексте Доклада терминология не соответствует терминологии, используемой в официальных документах, допускает возможность двоякого толкования, а в отдельных случаях не понятна профессионалам. К числу таких терминов следует отнести yнапример, "пятна жилой застройки", "потенциал автомобильных дорог", "ареал строительства доступного жилья", "функциональная стратификации улично-дорожной сети", "контур улиц и проездов", и т.п. Отдельные термины вообще искажают смысл общепринятых понятий. Например, понятия "скоростная магистраль" не существует. Существуют два понятия "автомагистраль" и "скоростная дорога", причем качественные и потребительские характеристики этих двух классов дорог принципиально отличаются. Аналогичное замечание можно сделать к понятию "функциональная стратификации улично-дорожной сети", которое применительно к дорожной сети не имеет смысла.

## 3. Вряд ли можно считать удачным и название раздела - "Преодоление территориальной разобщенности", который не в полной мере отражает суть рассматриваемой проблемы. Современные транспортные проблемы не сводятся только к территориальной разобщенности. Их следует рассматривать гораздо шире. Кроме территориальной разобщенности к современным проблемам транспорта относятся заторы на дорогах, безопасность на транспорте, воздействие транспорта на окружающую среду и социальную сферу, влияние его на обороноспособность и экономическую безопасность и т.п.

## Вообще специалистами применяется вместо термина "транспортная разобщенность" термин "транспортная доступность", который закреплен научными основами транспортного планирования (концепция транспортной доступности).

4 Основные положения Доклада, не опираются на результаты отечественных и зарубежных исследований и положений официальных отечественных, зарубежных и международных документов в сфере транспорта и основывается только на умозаключениях авторов Доклада, которые во многих случаев противоречат выводам, сделанным в этих документах.

Достаточно часто, ссылаясь на зарубежный опыт, авторы ни разу не сослались на источники полученной ими информации и они вряд ли смогли бы это сделать, что будет следовать из настоящей аналитической записки.

Предлагаемые радикальные предложения, затрагивающие интересы более 30 млн. владельцев транспортных средств не опираются на результаты социологических исследований.

5. В тексте Доклада отсутствует анализ актуальности содержания и исполнения ранее принятых документов по рассматриваемой проблеме, не дается оценка актуальности предложенных ими мер и предложения по их корректировке. К числу таких документов следует отнести:

Транспортную стратегию Российской Федерации до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. № 1734-р;

Федеральную целевую программу "Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)", утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2008 г. № 377;

Концепцию развития аэропортовой сети Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную совместным приказом Минтранса России и Минобороны России от 29 мая 2008 г. № 003/0021;

Стратегию развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р;

Концепцию реформирования системы управления внутренними водными путями Российской Федерации, утвержденную приказом Минтранса России от 09 июля 2009 г. № 112.

Кроме этого, в настоящее время действует Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 г. № 1662-р, которая в настоящее время и должна корректироваться на основании положений Доклада рабочей группы № 19.

Авторы доклада проявляют полнейший нигилизм ко всему ранее содеянному и, по существу, начинают разрабатывать стратегию с "нуля", игнорируя целый ряд положений этих документов, актуальных и сейчас. Причем по уровню и глубине проработки представленный доклад явно им уступает.

Такой подход не позволяет сделать вывод о том, какие из положений, изложенных в указанных выше документах сохраняются, а какие будут пересмотрены.

В тексте Доклада должен содержится анализ хода реализации уже принятых Правительством документов, определяющих перспективы развития транспорта и учтены отдельные положения этих документов.

6. В представленных материалах не нашли отражения следующие ключевые вопросы дальнейшего развития транспорта:

- безопасность на транспорте, включая безопасность дорожного движения;

- экология транспорта, стандарты для управления выбросами и снижению шума;

- формирование глобального транспортного пространства и интеграция в мировую транспортную систему;

- развитие мультимодальных перевозок и мультимодальных транспортных коридоров;

- совершенствование логистических систем;

- повышение конкурентоспособности отечественного транспорта;

- создание новых видов топлива;

- создание потенциально новых или нетрадиционных транспортных систем и транспортных средств;

- создание новых типов транспортных средств;

- развитие информационных технологий на транспорте;

- инновационная полтика;

- улучшение условий труда на транспорте;

- доступность транспортных услуг и транспортной инфраструктуры;

- проблемы, связанные с пересечением границ.

Предложенная стратегия развития транспорта не учитывает мировые тенденции реформирования транспортной системы, связанные с продолжающимся ростом цен на нефть, необходимостью сокращения заторов на дорогах, снижения загрязнения и шумового воздействия, повышения безопасности на транспорте.

7. Сегодня транспорт любой страны не может быть изолирован от внешнего мира. Он должен быть составной частью глобальной транспортной системы, перспективное развитие которой определено целым рядом международных актов принятых Российской Федерацией или с её участием, в том числе:

- Концепции согласованной транспортной политики государств – участников СНГ на период до 2010 года, Астана ,15 сентября 2004 года;

- Концепции формирования Единого транспортного пространства Евразийского экономического сообщества, утвержденную Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 25 января 2008 г. № 374;

- Стратегии создания и развития системы международных логистических центров Евразийского экономического сообщества (на период с 2009 по 2020 годы) одобренной 2 декабря 2008 года Решением 15-го заседания Совета по транспортной политике при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС;

- Дорожной карты по общему экономическому пространству, Россия-ЕС, утвержденная 10 мая 2005 года в Москве Президентом России В.Путиным, Премьер-министром Люксембурга Ж.-К.Юнкером, Председателем Комиссии Европейских сообществ Ж.М.Дурау-Баррозу и Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х.Соланой;

- Бангкокской декларации о развитии транспорта в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Бангкок от 18 декабря 2009 года, а также документов принятых ЕЭК ООН, Европейской конференцией министров транспорта, транспортные стратегии, принятые соседними государствами.

Транспортная система России не должна быть изолированной, должна интегрироваться в глобальную транспортную систему и следовать общим принципам ее развития. Тем не менее, авторы доклада даже ни разу не упомянули о международных тенденциях развития транспорта.

Предложенные в Докладе меры не учитывает мировые тенденции реформирования транспортной системы, связанные с продолжающимся ростом цен на нефть, необходимостью сокращения заторов на дорогах, снижения загрязнения и шумового воздействия, повышения безопасности на транспорте.

Перспективное развитие транспортной системы нашей страны должно учитывать не только наши внутренние проблемы, но учитывать перспективы развития транспорта за её пределами.

Развитие транспорта включено во все планируемые торговые переговоры (ВТО, региональные и двусторонние). Гибкие стратегии должны быть приняты для обеспечения конкурентоспособности отечественной транспортной системы на мировом рынке транспортных услуг. При этом должны учитываться расширение правил внутреннего рынка за счет работы в международных организациях (ИКАО, ИМО, ОТИФ, ОСЖД, ЕЭК ООН, международных речных комиссиях и т.д.).

8. Сегодня 50% перевозок грузов стран Европейского союза осуществляется с нашей странной и поэтому, прежде всего, следует учесть основные положения принятой в этом году Стратегии развития транспорта ЕС до 2050 года.

Дорожной картой по общему экономическому пространству России Европейским сообществом предусмотрена гармонизация долгосрочных транспортных стратегий России и ЕС, включая сближение, где это возможно и целесообразно, соответствующего законодательства в сфере транспорта. В соответствии с международными обязательствами Российской Федерации в Докладе следует учесть основные меры, предусмотренные транспортной **стратегией ЕС[(а где цифра?],** предусматривающей глубокие структурные изменения, преобразования в транспортном секторе путем реализации следующих ключевых мер:

- к 2030 году планируется 30% всех грузовых автомобильных перевозок на расстояние свыше 300 км перевести на железнодорожный или водный транспорт, а к 2050 году эта цифра должна составить более 50%;

- к 2050 году большинство пассажирских перевозок на расстояния свыше 300 км должны будут осуществляться по железной дороге;

- к 2050 году переключить значительную часть авиаперевозок на незначительные расстояния на сеть высокоскоростных железных дорог, а все основные морские порты обеспечить связями, в том числе и по железным дорогам с возможностью выхода на внутренние водные пути.

Для этого предусматривается к 2030 году создание полностью функциональной общеевропейской опорной сети транспортных коридоров, обеспечивающих условия для эффективного передвижения по ним различных видов транспорта (TEN-T опорной сети), с высокой пропускной способностью и создание к 2020 году основы для европейской мультимодальной транспортной информации, управления и платежной системы для грузов и пассажиров, которая предусматривает реализацию следующих ключевых мер:

- реформирование железнодорожного транспорта, с целью обеспечения её большей привлекательности и увеличения доли перевозок пассажиров и грузов на средние расстояния (> 300 км);

**- устранения узких мест и барьеров, включая повышение эффективности и пропускной способности аэропортов, связей по внутренним водным путям, а также электронной морской инициативе и т.д.;**

**что такое "электронной морской инициативе"**

- принятия мер по облегчению мультимодального комплексного планирования поездок и введения для них интегрированных билетов, а также законодательных мер для обеспечения доступа в режиме реального времени к информации о местонахождении грузов и пассажиров;

- полную модернизацию системы управления движением воздушного пространства для обеспечения единого европейского неба с более короткими и безопасными воздушным полетами и большей пропускной способностью;

- повышение эффективности использования транспортной инфраструктуры за счет применения информационных систем управления трафиком (например, ITS, SESAR, ERTMS, SafeSeaNet, RIS), современных логистических систем;

- создание интернет информационных и электронных систем бронирования и оплаты для всех видов транспорта для мультимодальных поездок;

- совершенствование законодательной базы в области прав пассажиров и сохранности багажа. [6]

Приведенный выше перечень не является исчерпывающим, он включает только некоторые из ключевых мер, которые позволят двигаться вперед и уже в период 2011-2014 г.г. провести серьезные структурные изменения, необходимые для построения интегрированной Единой европейской транспортной зоны. Полный список инициатив, предусмотренных в транспортной стратегии ЕС более чем в 40 областях автомобильного, железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта - можно найти в сети Интернет по ссылке: <http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm>.

Для создания, планирования объектов транспортной инфраструктуры требуется продолжительный период. Оснащение транспортными средствами, такими как поезда, самолеты и корабли осуществляется так же десятилетиями. Мы должны действовать на европейском уровне, чтобы обеспечить преобразование транспорта совместно с нашими партнерами. Авторы Доклада этого не учитывают.

Не надо быть большим специалистом, чтобы понять, что без адекватных мер с нашей стороны перевозки с Европой вскоре будут большой проблемой. Вполне очевидно, что предлагаемые выше меры, при бездействии с нашей страны, поставят отечественных перевозчиков в сложное положение.

9. В условиях существенных экономических и социальных различий огромной территории России стратегия развития транспорта должна быть дифференцирована для экономически развитых и неосвоенных регионов при сохранении общих принципов и целей, свойственных для всего государства. Даже Европа с гораздо меньшими различиями в социально-экономическом развитии государств - членов ЕС дифференцирует свою региональную транспортную политику.[6]

10. Авторы Доклада отмечают что: "В кратко- и среднесрочной перспективе проигрывающими группами "станут автомобилизированные домохозяйства, а также профессиональные автомобильные перевозчики – грузовые и пассажирские".

Встает законный вопрос, если авторы предлагают меры не популярные для населения и бизнеса, для кого они популярны и кому они будут представляют интерес?

Почему, в этом случае, не использовать мировой опыт решения этих проблем с использованием более гибкого подхода, например, путем развития платных автомобильных дорог, которые позволяют право выбора для различных социальных групп платить за более комфортабельный проезд или не платить, воспользовавшись менее комфортабельным маршрутом? На каком основании авторы вообще отрицают целесообразность развития платных дорог у нас в стране не понятно.

Но главное в другом. Предлагая столь не популярные меры, авторы, не пытаются привести аргументы и конкретные экономические показатели, подтверждающие целесообразность принятия таких не популярных мер.

У нас в стране, действительно, есть объективная необходимость увеличения платежной нагрузки на автовладельцев, но делать это нужно обдуманно, с наименьшими издержками. Предлагаемая авторами подготовка общественного мнения за счет мер, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев – пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цена владения автомобилем не будет иметь успеха.

Здесь нужны не тезисы об уровне автомобилизации населения, деградации дорожной сети, дефиците транспортно-доступной территории и т.д. и т.п. Тем более не следует навязывать ошибочное мнение авторов о том, что "не может быть в России достойной дорожной сети, пока за это благо в полной мере не заплатят пользователи". Этот тезис легко парировать, сославшись не опыт зарубежных стран. Почему тогда хорошая дорожная сеть в США, Германии и …

Вряд ли действенными мерами доверия для населения будут предлагаемые в Докладе пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы и тем более включение в состав конкурсных комиссий по проведению подрядных торгов "профильных профессиональных объединений подрядчиков, проектировщиков, специалистов по сметному ценообразованию и стоимостному инжинирингу и т.п."

Аргументами должны быть примеры ощутимой выгоды пользователей дорог при улучшении дорожных условий за счет снижения стоимости поездки, экономии горючего, сокращения времени пребывания в пути, снижение потерь от ДТП. Все это должно быть изложено в популярной доступной форме.

11. Для Российской Федерации, с её огромными расстояниями перевозок, высокой долей транспортных издержек в стоимости товаров и услуг, слабым развитием дорожной сети (не адекватным потребностям населения и экономики страны), развитие транспорта является особенно важной задачей, реализуемой в различных сферах государственного регулирования.

Однако в Докладе, отсутствуют какие-либо экономические обоснования предлагаемых реформ. Предложение об увеличении инвестиций до 4- 4,5% ВВП к 2020 г. не подкреплено конечными результатами и оценкой влияния такого решения на макроэкономическом уровне. Отсутствие такого обоснования сильно ослабляет доказательную базу предлагаемого стратегического решения о росте инвестиций в дорожное хозяйство. Авторы Доклада явно недооценивают роль автомобильных дорог в экономике страны.

**Анализ ситуации: основные проблемы и выводы**

Раздел "Анализ ситуации: основные проблемы и выводы" содержит весьма поверхностный анализ и не вскрывает всех проблем и пороков отечественной транспортной системы

На фоне увеличивающейся мобильности и прогнозируемого роста грузовых и пассажирских перевозок, транспортная система столкнется с серьезными проблемами.

Текущие события показывают крайнюю волатильность цен на нефть, добываемую в нестабильных регионах мира, и есть все основания полагать, что цены на нефть будут неуклонно расти. Не смотря на то, что транспорт стал более энергосберегающим, но все еще зависит от нефти на 96% своих энергетических потребностей.

К традиционной национальной проблеме - "Российскому бездорожью" прибавилась еще одна - заторы на дорогах, которые стали оказывать существенное влияние на экономику. В странах ЕС, например, потери от заторов составляют около 1% от валового внутреннего продукта (ВВП) в год. У нас этот показатель, по экспертным оценкам, не меньше.

Транспорт является основным загрязнителем атмосферы. Эта проблема сейчас особенно обострилась. Поэтому, существует острая необходимость резко сократить выбросы выхлопных газов с целью ограничения изменения климата.

Кроме указанных выше мировых тенденций и проблем наша транспортная система имеет целый ряд национальных проблем, в числе которых, прежде всего, следует отметить её не сбалансированность и целый ряд диспропорций, к которым следует отнести:

- значительное отставание развития внутреннего водного транспорта;

- несоответствие уровня развития автомобильных дорог уровню автомобилизации и спросу на автомобильные перевозки;

- территориальная неравномерность развития транспортной инфраструктуры.

В ряду основных недостатков российского транспорта особо выделяются низкий технический уровень и неудовлетворительное состояние его производственной базы. Техническое и технологическое отставание транспортной системы России, по сравнению с развитыми странами, не позволяет повсеместно применять современные технологии, в первую очередь – контейнерные перевозки.

Спрос на грузовые перевозки сдерживается неразвитостью транспортно-логистической системы страны. На низком уровне остается транспортно-экспедиционное обслуживание населения и экономики. Почти во всех отраслях транспортного комплекса сохраняются тенденции старения основных фондов и их неэффективное использование. Скорость доставки грузов составляет всего 290 км в сутки, что почти в два раза меньше, чем в Европейских странах.

Серьёзной проблемой является аварийность на транспорте, удельные показатели которой, практически для всех видов транспорта существенно превосходят показатели развитых зарубежных стран.

**Меры отраслевого/подотраслевого регулирования**

**Автомобильные дороги**

1. В Докладе должен быть приведен обстоятельный анализ состояния и уровня развития дорожной сети страны, с характеристикой её потребительских свойств, оказывающих влияние не состояние транспортной системы, экономики страны, обеспечения подвижности населения и доступности территорий.

Сегодня лишь около 40 процентов федеральных автомобильных дорог соответствуют нормативным требованиям, несущая способность большей части автомобильных дорог не обеспечивает пропуск современных грузовых автомобилей с осевой массой 11,5 тонн, доля протяженности автомобильных дорог общего пользования федерального значения, обслуживающих движение в режиме перегрузки составляет 31%, причем к 2019 году эта цифра, согласно утвержденным программным документам возрастет до 35,5%.

Ежегодно у нас ремонтируется около 6 тыс. км дорог, т.е. при нормативных межремонтных сроках 6-8 лет, федеральные дороги ремонтируются один раз в 16 лет.

Особенно критическое положение сложилось на дорожной сети субъектов Российской Федерации. При общей протяженности региональных и межмуниципальных дорог 494,3 тыс. км, за последние 10 лет в среднем ежегодно ремонтировалось около 12 тыс. км. или 2,4% от общей протяженности. Это означает. что при нормативном межремонтном сроке службы дорожных одежд 8-10 лет, региональные дороги ремонтировались с периодичностью 1 раз в 40 лет. В последние два года объемы ремонта дорог в субъектах федерации сократились до 6300 км в 2010 году и 6741 км в текущем году. При этом периодичность ремонта достигла рекордной цифры-1 раз в 75 лет!

Несвоевременное выполнение ремонтных работ приводит в необратимым разрушениям дорожного покрытия, для восстановления которого требуется в 2-3 раза больше средств. Таким образом, бедность порождает бедность.

Еще более сложная ситуация складывается с муниципальными дорогами. В настоящее время по данным Роскомстата на 2006 год, протяженность этих дорог составляла более 500 тыс. км. Сейчас Роскомстатом ведется учет местных дорог только с твердым покрытием, протяженность которых составляет на начало 2010 года 147 тыс. км. В 2004 году протяженность местных дорог, по данным Роскомстата, составляла 544 тыс. км. В 2006 году только в городах и населенных пунктах общая протяженность улиц проездов, набережных, составляла 227 тыс. км, причем только 69,2% этих дорог имело твердое покрытие (в Европе этот показатель равен 100%).

Проблема с муниципальными дорогами заключается не только в том, что должным образом не налажен их статистический учет. Эти дороги практически не имеют источников финансирования и постепенно разрушаются.

Структура отечественной дорожной сети по классам и капитальности дорог не рациональна и не соответствует структуре дорог в других странах с большими территориями. Например, доля внегородских автомобильных дорог с твердым покрытием составляет: в России-91%, в США-58,8%, в Канаде-35,3%, в Польше-68,3%.

В настоящее время в США имеется 92,5 тыс. км. автомагистралей, в Китае - 65, 0 тыс. км, в Германии-12,5 тыс. км, во Франции-10,8 тыс. км. в России-0 км.

Отсутствие у нас в стране автомагистралей является основной причиной низкой пропускной способности дорог. При одинаковом количестве полос движения пропускная способность наших дорог, в зависимости от количества пересечений, в 1,5-2 раза меньше, а в городах эта цифра ещё больше.

Около 28 тыс. населенных пунктов, в которых проживают около 3 млн. человек, не имеют круглогодичной связи с опорной транспортной сетью. Не завершено формирование опорной сети дорог в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока. Из-за слабо развитой региональной и местной дорожной сети, перевозки по ним осуществляются со значительным перепробегом и, поэтому, значительная часть локальных перевозок производится по федеральным дорогам.

Сегодня, по данным Роскомстата, 185 тыс. км автомобильных дорог, из которых 125 тыс. км имеют твердое покрытие, не отнесены к дорогам общего пользования и не имеют стабильных источников финансирования.

Не ведется учет и не решен вопрос о статусе дорог, ведущих к дачным и котеджным поселкам, протяженность которых превышает десятки тысяч километров.

Существенным недостатком следует считать отсутствие экономической оценки влияния состояния дорожной сети на экономику страны.

Как показали результаты исследований, только из-за плохого состояния дорожного покрытия издержки пользователей дорог могут возрастать в 1,5-1,6 раза. Снижение скоростей движения из-за дорожных условий увеличивают издержки пользователей дорог в 1,45-1,6 раза . В странах ЕС, например, ежегодные потери от заторов достигают более 1,5% от ВВП. У нас этот показатель по экспертным оценкам не меньше. Только в Москве, по данным крупнейшего отечественного ученого-урбаниста, Ю.П.Бочарова, ежегодные потери на передвижение по городу оцениваются в 600 млрд. руб. [23]

Ежедневно на дорогах страны в дорожно-транспортных происшествиях погибают более 70 человек (эквивалентно двум авиакатастрофам в день), по данным МВД ежегодный ущерб от ДТП составляет около 500 млрд. руб. Кроме этого выплаты участникам ДТП страховыми компаниями превышают 1 трлн.рублей.

Изношенная дорожная инфраструктура России, по мнению зарубежных и отечественных экспертов, является один из главных факторов, мешающих повышению конкурентоспособности страны на внешнем рынке и развитию бизнеса.[1]

2. Предложенные авторами Доклада меры для реализации предпочтительного сценария явно не достаточны для удовлетворения потребностей страны в дорожной сети. Эти меры должны, прежде всего, вытекать из анализа состояния дорожной сети и причин приведших к такому состоянию и предусматривать:

- ликвидацию накопившегося недоремонта и обеспечение в обозримом будущем ремонта всех дорог в нормативные сроки;

- ликвидацию заторов и увеличение пропускной способности автомагистралей, в том числе путем существенного увеличения строительства платных дорог;

- резкое увеличение темпов строительства дорог, связывающих все населенные пункты;

- создание системы целевого финансирования автомобильных дорог для всех уровней - федеральных, территориальных и муниципальных, основываясь на мировом опыте, с переходом на систему дорожных сборов, уплачиваемых по возможности в месте использования инфраструктуры. Предложение авторов о принятии "долгосрочной программы перехода на схему "Pay-as-You-Go Tax", то есть налога по принципу "сколько едешь, столько платишь" должно быть не декларацией, а подкреплено конкретными мерами и предложениями;

- определение инвестиционных приоритетов и, в первую очередь, обеспечение первоочередного финансирования ремонта и содержания дорог и мероприятий по безопасности дорожного движения;

- проведение инвентаризации дорожной сети в муниципалитетах и субъектах федерации с определением владельцев и организации содержания этих дорог;

- определение статуса и организации эксплуатации подъездных дорог к котеджным и дачным поселкам, в том числе, используя опыт соседних стран по организации привлечения частного сектора для финансирования таких дорог [24].

3. Не понятно, на основании каких источников авторы Доклада делают выводы о том, что "за счет road money" (налогов и сборов, включенных в совокупную цену владения автомобилей, в том числе целевых налогов в цене моторных топлив) покрываются все расходы на дорожное строительство и значительная часть инвестиций в городские (агломерационные) системы скоростного общественного транспорта".

Без всякого обоснования они указывают на то, что принцип "Highway Users Pay their Way" является классическим для мировой практики последнего полувека, а идея увеличения финансирования дорожного хозяйства за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов не отвечает ни политическим приоритетам страны, ни мировому опыту.

Критикуя идеи увеличения финансирования дорожного хозяйства за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов, авторы Доклада сами следуют этой идеи. Предлагаемая ими система финансирования автомобильных дорог, основанная на увеличении акциза на ГСМ, уплачиваемого нефтеперерабатывающими заводами (не пользователями дорог), неизбежно требует последующего постатейного распределения бюджетных средств.

Что касается политически приоритетов страны, то их должны определять не авторы Доклада, а высшие органы государственной власти.

В этой связи авторам уместно напомнить фразу, высказанную В.В.Путиным 16 февраля этого года на встрече с руководителями экспертных групп по подготовке предложений по актуальным проблемам стратегии социально-экономического развития России на период до 2020 года: "Хочу также подчеркнуть, что стратегические цели, заявленные нами в Концепции долгосрочного развития до 2020 года, остаются неизменными. Это - повышение качества жизни людей, перевод экономики на инновационные рельсы, формирование эффективных рыночных и государственных институтов. Собственно говоря, почему мы обратили своё внимание на период после 2012 года? Не только в связи с политическим календарем, но и в связи с тем, что в соответствии с программой долгосрочного развития до 2020 года мы исходили из того (и там это прямо прописано), что 2012 год – это новый этап в развитии экономики социальной сферы России."

Мировой опыт, также не такой, каким его пытаются представить авторы Доклада.

Один из наиболее компетентных аналитиков по этим вопросам д-р. Вучик (Vuchic, US) в своей книге "Транспорт для обеспечения жизни города" [13] отмечает, что" утверждение о том, что пользователи автомобильных дорог полностью оплачивают свои поездки "pay their own way" исходит из концепции целевого дорожного фонда, доходы которого являются производными от налогов на моторные топлива и других налогов уплачиваемых автовладельцами. При этом, Вучик отмечает, что эти доходы не покрывает много важных издержек, таких как регулирование дорожного движения, автостоянки и др.

**Резюмируя ситуацию он отмечает, что в 1994 году, согласно анализу, проведенному OTA, водители оплатили только около 60 процентов от общей стоимости своих поездок.**

**Остальные 40 процентов составили расходы на строительство автомобильных дорог, техническое обслуживание и контроль (которые традиционно субсидировались на всех трех уровнях органов власти), бесплатные стоянки (субсидированные со стороны работодателей, владельцев магазинов, школы, федеральные налоговые законы, и так далее), а также различных социальных и экологических издержек поглощается обществом.[14]**

идет повтор со стр. 3 а вообще лучше разбить на 2 предложения.

**Остальные 40 процентов составили расходы на строительство автомобильных дорог, техническое обслуживание и контроль (которые традиционно субсидировались на всех трех уровнях органов власти), бесплатные стоянки (субсидированные со стороны работодателей, владельцев магазинов, школы, предусмотренные федеральными налоговыми законнами, и так далее).**

Вот эта фраза является механическим переводом и нуждается в доработке

**, а также различных социальных и экологических издержек поглощается обществом.[14]**

4. **Одним из ключевых моментов Доклада являются обеспечение стабильного финансирования автомобильных дорог. Как отмечают специалисты, налоги на транспорт, и то, как они взимаются, имеют огромное влияние на состояние дорог и играют основную роль в создании механизма реализации государственной политики**.

Эффективные системы взимания дорожных налогов и сборов должны предусматривать том числе:

- сокращение заторов;

- снижение загрязнения и шумового воздействия;

- общее улучшение социально-экономического благосостояния населения.[5]

**Налоги на транспорт, и то, как они взимаются, как показала практика, имеют огромное влияние на состояние транспортной инфраструктуры и играют основную роль в создании условий воздействия и эффективности почти всех направлений государственной политики в области транспорта.**

по смыслу дублирует кусок п 4

Складывающаяся ситуация на транспорте, связанная с образованием заторов, отрицательного воздействия на окружающую среду и изменение климата, появление новых технологий связанных с взиманием дорожных сборов, стали причиной проведения реформирования системы финансирования и налогообложения пользователей дорог.

В настоящее время налоги и сборы с пользователей автомобильных дорог рассматриваются не только как источники финансирования автодорог, но и как регуляторы уровня загрузки дорог и воздействия на окружающую среду.

**Проведенные за рубежом исследования показали [5], что наиболее эффективные системы налогообложения пользователей дорог должны оказывать влияние на:**

**- снижение заторов;**

**- снижение загрязнения и шумового воздействия;**

**- общее улучшение социально-экономического положения граждан[5 ].**

опять дублирование того же пункта

Налог на ГСМ ,действительно является одним из основных источников формирования средств для финансирования дорог, однако, в настоящее время, в связи с изменившейся транспортной ситуацией, участившимися заторами на дорогах, усилившимся влиянием негативным влиянием автотранспорта на окружающую среду и изменение климата, создание принципиально новых более эффективных систем взимания дорожных сборов стали причиной начавшегося во всем мире процесса реформирования налогообложения пользователей дорог.

Поэтому, начавшаяся в настоящее время во всем мире реформа финансирования автомобильных дорог, предусматривает не только пересмотр основных принципов налогообложения, но способов взимания дорожных сборов.

Реструктуризация транспортных налогов и сборов строится в направлении более широкого применения принципов: "пользователь платит", "загрязнитель платит", а также принципа так называемого "справедливого" налогообложения, при котором, сумма уплачиваемого налога соизмерима с размером ущерба, наносимого дороге транспортным средством.

При реформировании системы налогообложения основной акцент делается на более широком использовании сборов с пользователей дорог взамен налогов. Это с одной стороны более четко определяет адресность этих платежей, а с другой стороны, создает дополнительные и порой не преодолимые препятствия для нецелевого использования этих средств.[5]

Для обеспечения более рационального экономического поведения юридических и физических лиц – плательщиков дорожных налогов, платежи за пользование дорожной инфраструктурой должны быть взимаемых ближе к месту её использования.

Без этого, как отмечают специалисты, роль налогов в управлении заторами или стимулирования более эффективных видов транспорта будет минимальной и не обеспечит достижение конечного результата.[5]

Уделив значительную часть своего Доклада пропаганде и изложению преимуществ введения универсального налога за километр пробега, который сейчас находит широкое применение за рубежом, авторы на среднесрочную перспективу отказываются от введения такого налога и делают главную опору на обеспечение финансирования дорог за счет налога на ГСМ путем повышение в 2012-2015 гг. акцизов на моторные топлива в размере не менее чем 7-8 рублей в расчете на 1 литр. При этом данный вариант предлагается без рассмотрения альтернатив!

Предлагаемая авторами Доклада реформа налогообложения пользователей автомобильных дорог не отвечает ни одному из указанных выше принципов и является, по существу, антиподом современного подхода к финансированию автомобильных дорог.

Вполне очевидно, что регулировать заторы через налог на ГСМ – невозможно, особенно в наших мегаполисах, с ярко выраженным маятниковым движением (утром в город – вечером из города).

Принцип "загрязнитель платит" Докладом не предусматривается.

Влияние дорожных налогов на общее улучшение социально-экономического положения государства авторы Доклада вообще отрицают.

Принцип "справедливого" налогообложения, учитывающего размер ущерба наносимого дороге транспортным средством авторы так же игнорируют.

Соотношение между суммой уплачиваемого налога на ГСМ и размером ущерба наносимого дороге также не соблюдается**.** Оценки, сделанные специалистами, показали, что "обычный" автомобиль вызывает сравнительно небольшие повреждения, размер повреждений, вызываемых автопоездом в двенадцать раз больше. В принципе, за проезд автопоезда оплата должна быть в 12 раз больше, чем за проезд обычного автомобиля. Однако если основным инструментом является налог на топливо, то автопоезда платят только в 3,5 раза больше (так как они потребляют примерно в 3,5 раза больше горючего).[9]

Приведенные выше соотношения между размером наносимого ущерба и затрат на ГСМ наглядно показывает, что предложение АСМАП об отмене транспортного налога и увеличения ставки акциза на ГСМ создает льготные условия для владельцев тяжелых грузовиков и, по существу, приводит к скрытому дотированию грузовых перевозок за счет остальной части владельцев автомобилей.

Поэтому специалисты считают, что все финансовые инструменты, за исключением платы рассчитываемой на основании веса и пройденного расстояния, служат дальнейшему усреднению уровня платежей.[9]

При сделанном авторами Доклада главном акценте на финансировании дорог за счет налогов на ГСМ, принцип адресности и взимания налогов за пользование дорожной инфраструктурой ближе к месту её использования так же не обеспечивается.

Широко развивающее во всем мире использование сборов с пользователей автомобильных дорог, так же не предусматривается.

Дальнейшие действия в части реформирования сборов за пользование инфраструктуры предусматривают постепенный переход к обязательной согласованной системе интернализации сборов для коммерческих транспортных средств на всей междугородной сети. Первый шаг в этом направлении, предусматривающий введение платы с тяжелых грузовиков в Европе уже сделан[10]. Сделан он и с нашей стране.[3] Для легковых автомобилей, в дальнейшем дорожные сборы в большей степени будут рассматриваться как альтернативный способ формирования средств на дорожную инфраструктуру и влияния на режим движения и режим работы транспорта. [10]

У нас нет оснований отказываться от этих принципов, если мы хотим интегрироваться с Европой.Поэтому, для привлечения дополнительных средств более целесообразно идти по пути принятому другими странами, в частности, странами ЕС и увеличивать доходы дорожных фондов за счет введения сборов за километр пробега, взимаемых с использованием помощи спутниковых навигационных систем. Это одновременно позволит повысить адресность платежей, гармонизировать отечественную систему дорожных сборов с международной.

Тем не менее, предлагаемая в Докладе система финансирования автомобильных дорог строится на канонах и принципах прошлого века.

Причем у нас в стране уже принят ряд мер по совершенствованию налогообложения пользователей дорог. С 2013 года предусмотрено введение сбора за проезд по автомагистралям грузовых автомобилей массой более 12 тонн. Однако авторы даже не упоминают об этом.

Делая главную опору на обеспечение финансирования дорог за счет налога на ГСМ они, по существу, сохраняют и даже усугубляют, все критикуемые ими пороки действующей системы финансирования дорог.

Следует учитывать, что в отличие от других стран, в России плательщиками налога на ГСМ являются нефтеперерабатывающие заводы, расположенные только в нескольких субъектах Российской Федерации. Значит, это не устраняет в полной мере последующего "постатейного перераспределения бюджетных расходов, которое не отвечает ни политическим приоритетам страны, ни мировому опыту" как указано в Докладе.

Но главное в другом. Дорожная сеть страны состоит из дорог находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. Сегодня действующая система финансирования не предусматривает финансирование муниципальных автомобильных дорог, протяженность которых составляет около половины от протяженности всех дорог общего пользования.

В Докладе эта архиважная деталь упущена*.* Авторы даже не упоминают об этом. А это означает, что при декларативных заявлениях, сделанных в Докладе в ближайшие 10 лет дороги городов (за исключением Москвы и С.Петербурга) останутся без источников финансирования.

При этом складывается парадоксальная ситуация, при которой более половины населения, проживающего в городах, будут уплачивать дорожный налог в виде акциза на ГСМ, который будет поступать в федеральный и региональные дорожные фонды и вряд ли дойдет до муниципальных дорог. В этом случае, о разрекламированном авторами принципе "Highway Users Pay their Way", нужно будет забыть.

Перераспределить централизованно собираемые на НПЗ средства акциза на ГСМ между десятками тысяч муниципалитетов практически не возможно. Во всяком случае, специалистам при проработке такого варианта это не удавалось.

5. Авторы Доклада не последовательны в своих суждениях и не пытаются провести четкую доказательную линию для обоснования предлагаемых ими решений, что особенно проявляется при рассмотрении ключевого вопроса – выбора варианта инвестиционной политики.

С одной они отмечают, что "собственные прогнозы Экспертной группы №19 показывают, что суммарный объем инвестиций в данный сегмент экономики сохранится на достигнутом уровне, то есть не превысит 2,2-2,5% ВВП".

Затем они указывают, "что ключевая развилка транспортной политики сводится к выбору из 2 вариантов:

- предполагающая ежегодный объем инвестиций в транспортный комплекс в пределах 2,0-2,5 % ВВП;

- принимается стратегическое решение об увеличении инвестиций в транспортный комплекс до 4-4,5% ВВП к 2020 году".

На какой именно вариант они считают оптимальным не ясно. В приложении к Докладу (Параметры бюджета расширенного правительства, в % ВВП) указано , что объем финансирования дорог к 2020 году составит 2,9% от ВВП.

Но самое главное в другом - отсутствует сравнительная оценка результатов, которые будут достигнуты по каждому из предлагаемых вариантов или развилки, как их называют авторы. Причем более "затратный" для бюджета сценарий (до 4-4,5% ВВП к 2020 году) при отсутствии соответствующего экономического обоснования заранее обречен на провал.

Далее авторы предлагают, что "предметом рассмотрения для автомобильных дорог должен стать жесткий модернизационный сценарий (№3), предусматривающий значительное увеличение инвестиций в дорожное строительство на основе классического для мировой практики последнего полувека принципа "Highway Users Pay their Way", предлагая сохранить и увеличить акциз на ГСМ, который взимается вне зависимости от места использования дорожной инфраструктуры и уплачивается не пользователями автомобильных дорог (плательщиками являются НПЗ). Поэтому данный налог не отвечает в полной мере признаками налога на пользователей дорог т.к. не обеспечивает реализацию регулирующей функции.

Такая непоследовательность, не подкрепленная соответствующей аргументацией и обоснованием, показывающим преимущества для социально-экономического развития страны принятия "стратегического решения об увеличении инвестиций в транспортный комплекс" заранее обрекает более радикальный сценарий развития на провал, оставляя на ближайшее десятилетие около половины всех дорог страны расположенных в городах и населенных пунктах.

Причем, вместо доказательств и обоснований целесообразности принятия такого решения, приводится в качестве контраргумента лишь политические издержки, которые могут возникнуть при реализации данного варианта.

6. Предложение авторов о введении "универсального налога за километр пробега, призванного заместить со временем все виды фискальной нагрузки, связанной с использованием дорог и автомобилей" утопично и не обосновано мировым опытом, какими - либо расчетами или экспертными оценками.

Приведенный в Докладе пример введения с этого года универсального налога за километр пробега, призванного заместить виды фискальной нагрузки в Нидерландах, не корректен. Плотность населения в России составляет 8 чел/км2, в Европе (ЕС) составляет 113, в США – 32 , в Голландии, которая приводится в докладе в качестве примера – 395 чел/км2.

При столь существенной разнице в плотности населения, с некоторыми допущениями можно предположить, что фискальная налоговая нагрузка при прочих равных условиях на одного жителя России, по сравнению с жителем Голландии, будет больше приблизительно в 50 раз! При этом следует учесть, что в Голландии давно сформирована развитая дорожная сеть и строительство новых дорог, увеличение осевых нагрузок, строительства подъездов к 28 тыс. населенных пунктов не требуется, а средний душевой доход в странах ЕС почти в 3 раза больше, чем в России.

Кстати в Европе этот фактор обязательно учитывается. Например, размер платы за проезд по платным дорогам принимается в зависимости от социально-экономических условий и составляет для легковых автомобилей менее €0.02/км в Греции, от €0.05/км в Италии и Испании и около € 0.06/км во Франции. Плата для тяжелых грузовиков обычно в 2-3 раза больше.[15]

Вполне естественно, что для стран с большой территорией и низкой плотностью населения обеспечить финансирование дорожной сети только за счет налогов с пользователей дорог просто не реально. Что несложно подтвердить соответствующими расчетами, которые неоднократно проводились и в нашей стране.

Например, США – страна с большими территориями, с целью снижения транспортных издержек и обеспечения конкурентоспособности своей продукции идет на дотирование перевозок, обеспечивая впоследствии компенсацию этих затрат за счет мультипликативного транспортного эффекта[8]. Несомненно, для России этот вопрос является ещё более актуальным.

Поэтому, бытующее у авторов Доклада мнение о том, что налоги и сборы должны полностью обеспечивать затраты на строительство и содержание дорог не верно и опасно, поскольку, если следовать этому принципу, мы будем либо недофинансировать дороги или, обеспечив их надлежащее финансирование,сделаем неконкурентной отечественную продукцию и получим обратный эффект во всех отраслях экономики.

При решении таких вопросов следует опираться не на эмоциональный популизм, а на соответствующие расчеты или на худой конец, экспертные оценки, а так же мировой опыт.

Как показали результаты исследований, затраты на строительство дорог могут покрываться за счет пользователей дорог, как правило, только в местах образования заторов. При отсутствии заторов эти затраты за счет пользователей не покрываются и должны обеспечиваться за счет общего налогообложения.[5]

Здесь уместно обратиться и к опыту Европы, имеющую в отличие от нашей страны уже сформированную и развитую дорожную сеть. Но пока даже Европа (до 2050 года) не идет так далеко, как предлагают авторы Доклада. Стратегия развития Европейского транспорта [6] предусматривает использование различных источников финансирования, как из государственных, так и частных источников, причем предусматривается, что "государства-члены должны обеспечить, чтобы достаточное государственное финансирование, было доступно для их бюджетного планирования, а также достаточного планирования и реализации проекта мощности.При этом должны быть рассмотрены другие источники и схемы финансирования для интернализации внешних издержек и платежей использования инфраструктуры, которые могут создать дополнительные источники дохода инвестиций в инфраструктуру и сделать их более привлекательными для частного капитала".

Более широкие социально-экономические преимущества и положительное влияние этих инвестиций оправдывает в настоящее время определенный уровень государственного финансирования дорог, хотя, несомненно, по всей вероятности пользователи транспортных услуг, должны платить больше, чем сегодня. Для этого важно, чтобы правильные и постоянные денежные стимулы предоставлялись пользователям, операторам и инвесторам [6]. Эти выдержки из транспортной стратегии Европейского сообщества и опыт США должен быть учтен авторами Доклада, чтобы избежать опасного экстремизма.

По мнению экспертов Всемирного банка, за счет поступлений от налога на ГСМ и сборов за выдачу номерных знаков и регистрацию транспортных средств, Россия могла бы финансировать только программы содержания автомобильных дорог.[1]

Для Российской Федерации с её огромными расстояниями и высокой долей транспортных издержек в стоимости товаров и услуг, слабым развитием дорожной сети, не адекватной потребностям населения и экономики страны - развитие транспорта является особенно важной задачей реализуемой в различных сферах государственного регулирования.

Авторы Доклада должны понять, что главной конечной целью транспортной политики любого государства является снижение транспортных издержек, приводящее к мультипликативному эффекту, обеспечивающему экономический рост и рост благосостояния населения. Несоблюдение этого правила может обернуться крахом для государства и будет, по мнению специалистов, сдерживающим фактором для развития экономики нашей страны.

7. Предложение авторов Доклада о "снятии вопроса о платных дорогах" при условии введения универсального налога за километр пробега не обосновано.Платные дороги нельзя рассматривать только как дорогу, за проезд по которой взимается плата, как утверждают авторы. Это ошибка. Платная дорога это, прежде всего объект часто- государственного партнерства, финансирование которой, осуществляется за счет не государственных источников. Поэтому целью устройства платных дорог является не введение платы за проезд, а привлечение дополнительных инвестиций в строительство дорог и снижения нагрузки на государственный бюджет.

Это является основным преимуществом платных автомобильных дорог. Например, во Франции, за последние 25 лет расходы государственного бюджета на финансирование национальной дорожной сети сократились с 56 до 22 % ,в то время как доходы от платных дорог возросли с 32 до 57 %. В настоящее время в Норвегии доходы от платных дорог составляют 32% от дорожного бюджета, в Испании около 46%.[15]

Вторым преимуществом следует считать реализацию принципа "пользователь платит ".

При незначительной протяженности платных дорог они, обладая высокой пропускной способностью, несут весьма существенную долю транспортной работы.

У нас в стране схемы реализации проектов пока основываются только на одном виде ГЧП BOT (Build –Operate-Transfer) "Строительство-управление-передача" при этом не рассматриваются другие формы государственно частного партнерства, которые в условиях нашей страны могут оказаться более приемлемыми.

А за рубежом в последние годы наибольшее распространение получили проекты, реализуемые по схеме Design-Build-Finance-Operate (DBFO) "Проектирование - строительство - финансирование - управление" с использованием принципиально новой системы оплаты проезда по платным автомобильным дорогам, получившим название "теневых сборов" (Shadow Toll). Смысл такой системы заключается в том, что плату концессионеру за проезд по платной дороге вносит не водитель, а государство в зависимости от интенсивности и состава движения по платной автомобильной дороге. Такие системы используются в настоящее время в США, Финляндии, Норвегии, Испании, Португалии и ряде других стран. [16]

Транспортная Стратегия ЕС, США и других стран не отказываются от платных дорог. Она предусматривает привлечение частного капитала для развития дорог, при условии "совершенствования нормативно-правовой базы и инновационных финансовых инструментов". Очевидно, и Россия должна идти этим путем.

По мнению специалистов, в Российской Федерации есть большой потенциал для развития платных автомобильных дорог. В отличие от других стран с развитой экономикой и многих стран с развивающейся экономикой, где давно и успешно эксплуатируются системы платных автомобильных дорог и скоростных магистралей, которые приносят значительные доходы, в составе всей федеральной дорожной сети России есть только один платный участок – 20-километровый объезд в Липецкой области.[1]

**Железнодорожный транспорт**

1. Предлагаемые авторами меры для реализации предпочтительного сценария не учитывают современные тенденции, связанные с реформированием и глобализацией транспортной системы. Сегодня международная транспортная политика направлена на облегчение заторов на дорогах и снижения загрязнения окружающей среды путем стимулирования перехода на зеленые виды транспорта для грузовых перевозок.

Эта политика предусматривает постепенный перевод автомобильных грузовых и пассажирских перевозок на большие и средние расстояния, на более экологически чистые виды транспорта, включая железнодорожный и водный транспорт, а также сокращения авиаперевозок на не большие расстояния с переключением их на скоростной железнодорожный транспорт.

Дальнейшее развитие Европейской транспортной сети предусматривает формирование мультимодальных транспортных коридоров, обеспечивающих перевозки по ним всеми видами транспорта. При этом предусматривается реформирование железнодорожного транспорта, с целью обеспечения его большей привлекательности и увеличения доли для перевозок пассажиров и грузов на средние расстояния (> 300 км).

Уже к 2030 году Европа запланировала 30% грузовых автомобильных перевозок на расстояния свыше 300 км перенести на другие виды транспорта включая железнодорожный.

При нашем бездействии и сохранении основных элементов текущей транспортной политики и регулирования в железнодорожном транспорте, как предлагают авторы доклада, это может создать серьезные проблемы в перевозках между нашей страной и европейскими странами.

2. Как показывает опыт наших западных коллег, при реализации этой политики не удастся обойтись сценарием "status quo" (№1 - сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования) для железнодорожного и водного транспорта. Процесс глобализации и интеграции в мировую транспортную систему потребует более радикальных мер, включая техническое перевооружение подвижного состава, создание систем управления, контроля грузов, общих интеллектуальных транспортных систем и специальных программ обучения.

В настоящее время в западной Европе уже начата реализация программы "Марко Поло"(Marco Polo.) направленной на облегчение заторов на дорогах и сопутствующих загрязнений, путем стимулирования перехода на зеленые виды транспорта для европейских грузовых перевозок. За период **2003 - 2009 гг., 125 проектов с участием более 500 компаний получили финансирование € 450 миллионов от этой программы находящейся в ведении Европейского Комиссии Генерального директората по мобильности и транспорта и Исполнительного агентства ЕС по конкурентоспособности и инновациям (EACI) EACI.[17]**

**не согласовано, нужно пояснить**

3. Предлагаемые авторами меры по разработке и апробация модели свободного оптового и розничного рынка пропускных способностей транспортной сети по аналогии с оптовым рынком электроэнергии, представляется весьма спорной.

Во-первых, выбранный в качестве аналога рынок электроэнергии, которой в настоящее время является одним из источников гиперинфляции вряд ли можно считать положительным примером.

Во-вторых, главной целью транспортной политики любого государства и особенно России с её огромными территориями должно быть сокращение транспортных издержек, а не содержание транспортной инфраструктуры за счет её пользователей. Этот принцип можно доказать используя современные методы математического прогнозирования.

4. На фоне планируемого в ЕС сокращения авиаперевозок на короткие расстояния, в Докладе должны быть предложены меры, обеспечивающие более высокую конкурентоспособность скоростного железнодорожного транспорта.

**Авиационный транспорт**

1. В то время как авторы Доклада предлагают для авиационного транспорта сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования, Европа предусматривает полную модернизацию к 2020 году системы управления воздушным движением в рамках программы "Единое европейское небо" в которую должны войти 58 стран, включая и нашу страну.

Следуя общеевропейским тенденциям совершенствования транспортной системы, в Докладе следует отразить необходимость полной модернизации системы управления воздушным движением, для обеспечения единого европейского воздушного пространства с более короткими маршрутами, с большей безопасностью и большей пропускной способностью, а так же обеспечить подключение аэропортов к опорной сети железных дорог и, по возможности к внутренним водным путям.

2. Следует предусмотреть не "развилку" транспортной политики в выборе способа скоростного сообщения в сфере межрегиональных пассажирских перевозок на расстояниях до 700-800 км, а гармонизацию нашей транспортной политики с Европейской, предусматривая развитие скоростного железнодорожного движения взамен авиаперевозок на небольшие расстояния. А это потребует существенных затрат.

3. Предлагаемые авторами доклада меры по либерализации правил для авиации общего назначения (АОН) и стимулированию роста количества "малых перевозчиков" на региональных авиалиниях посредством отмены избыточных требований и ограничений при сертификации авиакомпаний и их операционной деятельности, не будет способствовать сокращению и без того высокой аварийности. В свете последних событий такие предложения выглядят, по меньшей мере, странными и не понятно какие цели они преследуют.

**Морской транспорт**

Развитие морского транспорта должно предусматривать участие нашей страны в создании электронной морской инициативы для безбумажного оформления доставки грузов и пассажиров, создания "синего пояса" для сокращения барьеров для судоходства. The Commission will also work to remove restrictions to (2012/2013).

Для дальнейшего развития морского транспорта необходимо предусмотреть развитие смежной железнодорожной, автомобильной и трубопроводной инфраструктуры, а также тыловой терминальной и складской инфраструктуры.

**Внутренний водный транспорт**

1. Не понятно, на каком основании авторы делают вывод о том, что "идея использования внутренних водных путей для реализации транзитного потенциала России в рамках международных транспортных коридоров малореальная". Как раз наоборот. Принятая в этом году транспортная стратегия ЕС предусматривает формирование основных европейских мультимодальных транспортных коридоров и перевод к 2030 году 30% грузовых автомобильных перевозок на расстояния свыше 300 км на другие виды, включая железнодорожный или водный транспорт. К 2050 году эта цифра должна возрасти более чем на 50%. При этом нельзя забывать, что существуют еще суда типа "река-море", которые вполне вписываются в европейскую транспортную стратегию.

2. Учитывая необходимость интеграции в мировую транспортную систему и необходимость существенного снижения выбросов производимых автотранспортом, России. особенно в Европейской части, придется, так же как и другим странам, развивать водный транспорт, обновлять его материальную базу, увеличивать пропускную способность водных путей и осуществлять модернизацию гидротехнических сооружений. Эти вопросы должны найти отражение в проекте Стратегии.

**Транспортные системы городов и агломераций**

1. В разделе Доклада посвященному решению транспортных систем городов, в качестве основной меры предусматривается увеличение фискальной нагрузки на владельцев транспортных средств. Такой подход не соответствует мировому опыту и связан, по всей вероятности, с отсутствием должного анализа образования заторов в городах. Несомненно, при решении проблем ликвидации заторов в городах не обойтись без введения платных парковок и увеличения сборов (не налогов!) с пользователей дорог. Но эти меры не должны быть единственными. Для эффективной борьбы с заторами в городах и городских агломерациях, кроме мер, предлагаемых в Докладе, следует предусмотреть следующие меры, эффективность которых доказана практикой зарубежных стран.

Прежде всего, необходимо прекратить бессистемное строительство в городах, приводящее к нарушению балансового равенства между площадью застройки и удельной доли территории, используемой под транспортные коммуникации.

Как показали проведенные за рубежом результаты исследований, недостаточная пропускная способность улично-дорожной сети только в 40-50% случаев является причиной образования заторов в городах.[21] В остальных случаях, заторы возникают из-за дорожно-транспортных происшествий, плохих погодных условий, ограничения движения при производстве дорожных работ, плохой работе светофоров, пропуска спецтранспорта.

Потому мировая практика решения транспортных проблем городов предусматривает принятие следующих мер:

- строительство городских автомагистралей с высокой пропускной способностью, не имеющих пересечений в одном уровне на основных направлениях транспортных потоков, которые в наших городах отсутствуют;

- создания более привилегированных условий и повышение привлекательности общественного транспорта, в том числе наземного транспорта, путем дотирования стоимости билетов, выделения приоритетных полос для движения общественного транспорта, увеличения числа полос для велосипедного и мотоциклетного движения;

- сокращения расстояний передвижения населения за счет более рационального планирования застройки и размещения объектов повседневного общественного пользования в зоне шаговой доступности;

- планирование и проведение мероприятий по организации дорожного движения, в т.ч. путем создания автоматизированных систем управления движением и систем светофорного регулирования, обеспечивающих равномерное движение транспортного потока с учетом дорожной ситуации;

- организации комплексной продажи билетов на все виды транспорта, участвующих в перевозке;

- введение оплаты служебных поездок сотрудников на общественном транспорте;

- обеспечение непрерывности поездок за счет реализации соответствующих градостроительных решений, предусматривающих устройство перехватывающих парковок (система "park-and-ride");

- повышение пропускной способности существующих улиц и дорог за счет сокращения числа пересечений и примыканий в одном уровне;

- упрощение процедуры и сокращение времени оформления ДТП и быстрое освобождение проезжей части от автомобилей, попавших в аварию;

- принятие мер экономического характера, стимулирующих сокращение сроков проведения работ проводимых на проезжей части дороги;

- повышение квалификации водителей.

Нельзя отказываться и от опыта целого ряда мегаполисов по решению транспортных проблем путем строительства платных дорог.

Констатируя факт тяжелого и затяжного кризиса транспортных систем крупнейших городов и агломераций, авторы видят в качестве основных причин складывающейся ситуации некритическое использование идеи "дерегулирования транспортного рынка", "свободного доступа к инфраструктуре" и "конкуренции на маршруте за пассажиров".

При этом они упускают из вида главную причину, которая, по мнению специалистов, привела к деградации транспортной системы городов - это отсутствие стабильных источников финансирования и финансирование объектов транспортной инфраструктуры по остаточному принципу. Это главная причина!

Кроме этого крайне негативную роль играет так же бессистемное строительство, которое при неуправляемом росте автомобилизации, привело к нарушению балансового равенства между площадью застройки и удельной доли территории, используемой под транспортные коммуникации, что естественно обострило транспортные проблемы до критического уровня.

2. Предлагаемый в Докладе режим предоставления парковочных мест в границах населенных пунктов на возмездной основе, более жесткий, чем в других странах, где плата за парковочные места взимается только на стоянках перед офисами, но не у мест проживания людей. При этом предоставление парковочных мест на возмездной основе в границах существующих автомобильных дорог, построенных за счет средств налогоплательщиков, будет создавать прецедент для двойного налогообложения.

3. Не понятно, на каком основании авторы Доклада считают, что одной из важнейших целей развития транспортных систем городов и агломераций на средне- и долгосрочную перспективу увеличение агломерационного радиуса (транспортной доступности) с нынешних 10-15 км до общедоступных в зарубежной практике 50-60 км.

Транспортная доступность в современном транспортном планировании основывается на концепции "потенциальной доступности" и измеряется не расстояниями, а обобщенными транспортными издержками для транспортной связи из одного пункта в другой.

4. Авторы Доклада весьма вольно трактуют тезис о свободе передвижения, предлагая законодательно закрепить отказ от "свободного доступа к инфраструктуре", полагая, что свобода перемещений, а также свобода доступа к территориям общего пользования распространяется на физических лиц, но не на принадлежащие этим лицам транспортные средства. Такая позиция не соответствует мировой практики и протекционирует монополизму в транспортной сфере. Наличие требования о бесплатном альтернативном проезде присутствующее в законодательстве почти всех развитых стран является фактором, стимулирующим повышения качества и привлекательности платных дорожных объектов по сравнению с бесплатными.

Европейская конференция министров транспорта в отличие от авторов доклада считает, что "все граждане должны разумно справедливым образом получать пользу от доступности различных объектов, услуг и т.п., обеспечиваемых транспортом". [4] Такая же позиция и у Европейского сообщества, которое в своей транспортной стратегии до 2050 года определило, что "ограничение подвижности это не вариант".[6]

5. Реализация Стратегии потребует использования современных методов, обеспечивающих наиболее эффективное использование ограниченных финансовых ресурсов. Действующие у нас в стране методы управления и экономической оценки при принятии управленческих решений, основанные на учете только сиюминутных затрат не соответствуют современным принципам управления объектами транспортной инфраструктурой.

Современная концепция управления объектами транспортной инфраструктурой, получившее распространение во всех развитых зарубежных странах, представляет собой свод принципов управленческой деятельности для более эффективного принятия решения о распределении ресурсов. While much of the early application of asset management principles focused on infrastructure preservation activities, the principles apply equally to all functions and the entire life cycle of decision-making from defining policy objectives to planning, programming, budgeting, program and project development and design, operations, construction, maintenance, and system monitoring. Хотя положенные в основу применения этой системы принципы сосредоточены в первую очередь на сохранении инфраструктуры, они в равной степени относятся ко всем этапам создания и эксплуатации объекта и принятию решений за период всего жизненного цикла от определения целей и политики планирования, составления бюджетов, программ и проектов развития и проектирования, строительства, ремонта и содержания, а также системы мониторинга. In discussing this view of asset management with a wide variety of individuals across FHWA's program offices, the terms "total performance management" and "total system management" were used to describe the broad concept of asset management that currently exists.

Современное управление транспортной инфраструктурой получившее название Asset Management представляет собой набор бизнес-процессов и принятия решений, которые охватывает расширенный горизонт времени, ограниченный жизненным циклом сооружения, опирается на экономику и инженерные теории и практику, и учитывает множество факторов. Этот процесс включает системную экономическую оценку между альтернативными вариантами инвестиций, как на уровне конкретного проекта, так и его влияния на транспортную сеть [22].

При оценке принимаемых решений учитываются единовременные и текущие затраты за весь срок службы, включая возможные издержки пользователей, изменение во времени транспортных потоков, состояния и потребительских свойств объектов транспортно инфраструктуры, воздействия на окружающую среду и общественных ожиданий. Россия является одной из немногих стран где не внедряется эта система.

К сожалению этот важный вопрос не нашел отражения в Докладе.

6. Не смотря на то, что наша стране уже 20 лет назад встала на путь рыночных реформ, действующая у нас система ценообразования в строительстве с учетом всех её модификаций разработана для условий плановой экономики и рассчитана на государственное регулирование цен и тарифов, заработной платы, централизованные поставки материалов и конструкций.

Система ценообразования используемая в странах рыночной экономики, которая формировалась и совершенствовалась десятилетиями и существенно отличается от подходов к этой проблеме, используемых в нашей стране.

В нашей стране формирование цены объекта (контракта) не учитывает, что окончательная цена формируется по результатам торгов, и её структура может существенно меняться и не соответствовать реальным затратам и стоимости отдельных видов работ, которые как правило индексируются пропорционально на коэффициент, учитывающий разницу в стоимости объекта по проектной документации и по результатам торгов.

Точность таких расчетов, особенно для линейных объектов, где существенную роль играет транспортная составляющая и местные условия, может составлять плюс-минус 20 и боле процентов, в то время как система ценообразования, в транспортном строительстве применяемая за рубежом обеспечивает точность расчетов в пределах 10%.

Ценообразование в странах рыночной экономики представляет собой взаимоувязанную систему формирования стоимости работ, с требованиями к качеству их исполнения в соответствии с требованиями проекта.

Вместо единичных расценок используемых в нашей стране, за рубежом для этой цели используются так называемые технические спецификации (Standard Specifications for the Construction), которые являются составной частью проектной документации и являются её технологической частью описывающей и устанавливающей требования к выполнению работ, используемым механизмам, материалам, методам испытаний и измерений при каждой технологической операции.

В этой связи необходимо отразить в качестве одной их целей Стратегии реформирование системы ценообразования в транспортном строительстве и приведения его в соответствия с международными стандартами.

**Вывод**

Проведенный выше анализ промежуточного доклада Экспертной группой № 19, о результатах работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России до 2020 года Глава 15. "Преодоление территориальной разобщенности" позволяет сделать вывод о том, что рассмотренный документ основан на ряде концептуально ошибочных предпосылках, содержит не правильные посылы и меры по перспективному развитию автомобильных дорог. Особую тревогу вызывает отсутствие мер направленных на гармонизации отечественной транспортной системы с транспортными стратегиями соседних государств

Принятие данного материала в качестве основы для разработки соответствующего раздела Социально-экономической стратегии России до 2020 года, может иметь негативные последствия для государства.

Этот материал должен быть переработан с привлечением специалистов.

Член Экспертного совета по транспортной политике Минтранса России

О.Скворцов

**Ссылки**

1. Доклад об экономике России № 24 Март, 2011, Всемирный банк в России.

2. Дорожная карта по общему экономическому пространству, утвержденная 10 мая 2005 года в Москве Президентом России В.Путиным, Премьер-министром Люксембурга Ж.-К.Юнкером, Председателем Комиссии Европейских сообществ Ж.М.Дурау-Баррозу и Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х.Соланой.

3. Федеральный закон от 06.04.2011 N 68-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

4. Устойчивая транспортная политика. Европейская конференция министров транспорта. [CEMT/CM(2000)1/FINAl]. Heофициальный перевод с английского.

5. Reforming Transport Taxes and Charges, The European Conference of Ministers of Transport (ECMT) ECMT 2003.

6. White Paper. Directions in the Common European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transportation system. EN Brussels, 03.28.2011.

7. The Flash Eurobarometer "Future of transport" (N o 312), THE GALLUP ORGANIZATION, was conducted at the request of Directorate General Mobility and Transport in the 27 EU Member States. March 2011.

8. Do Roads Pay for Themselves? Setting the Record Straight on Transportation Funding. U.S. PIRG Education Fund. Tony Dutzik and Benjamin Davis Frontier Group, Phineas Baxandall, Ph.D.U.S. PIRG Education Fund January 2011.

9. Iann G. Heggie , Commercial management and Financing of roads. World Bank Technical Paper№ 409, 1998.

10. Directive 2006/38/EC of European Parliament and The Council of 17 May 2006amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certaininfrastructures.

11. Current Budgetary Arrangements, Ways of financing and road funds. The World bank. <http://go.worldbank.org/X5YJJX0KE0d>.

12. The socio-economic impacts of road pricing . CEDR' s Report **Approved** and amended byExecutive Board on 4 December 2008.

13. Transportation for Livable Cities (Center for Urban Policy Research, Rutgers, New Brunswick, NJ, 1999, pp. 67ff).

14. Myth vs. Reality on Highway "User Taxes" and Subsidies By Light Rail Progress • November 2003 Light Rail Now! Website Updated 2003/11/08.

15. Analysis of Higway Concessions in Europe, French Highway Directorate, a Document of 1999 Entitled.

16. Pekka Pakkala, International Overview of Innovative Contracting Practices for Roads, Finnra, Helsinki, 2007.

17. Marco Polo II/ Work Program 2010 (http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/in-action/index\_en.htm).

18. European Commission Accompanying the White Paper - Roadmap to a Single European Transport Area -Towards a competitive and resource efficient transport system,Brussels, 28.3.2011 SEC(2011) 391 final.

19. White Paper: European Transport Policy for 2010. EN Brussels,

20. The Socio-economic Benefits of Roads in Europe, IRF Reseach Council,November 2007 edition.

21. Congestion Reduction Toolbox. (<http://www.fhwa.dot.gov/congestion/toolbox> /index.htm).

22. FHWA Asset Management Position Paper prepared for Office of Asset Management Federal Highway Administration prepared by Cambridge Systematics, Inc. 100 Cambridge Park Drive, Suite 400 Cambridge, Massachusetts 02140 date, 2004.

23. Moscow-Live – 13 октября 2009 (<http://moscow-live.ru/2009/10/>).

24. Sven Ivarsson, vice chairman of the Board of the National Federation for Private Road Associations in Sweden, and Christina Malmberg Calvo, the World Bank. Private-Public Partnership for low volume roads the Swedish Private Roads Associations January 9, 2003.