

Транспортные приоритеты России

В. Кузьмина



Развитие транспортного комплекса России имеет важнейшее значение для нормального функционирования экономики и социальной сферы. По транспортным коммуникациям нашей страны ежедневно перевозится около 60 млн. пассажиров и 40 млн. грузов. Дальнейшее развитие транспортной системы страны должно происходить в соответствии с документами стратегического развития. Необходимо разработать стандарты качества услуг транспорта и его инфраструктуры. Требуется сформировать транспортно-экономический баланс, определить подходы к созданию системы транспортно-логистических центров на основных международных и внутренних грузопотоках и систем, направленных на доставку грузов «от двери до двери», развивать лизинг подвижного состава. Об этом и многом другом шла речь на Всероссийской конференции транспортников, прошедшей в ноябре 2011 года в г. Новосибирске.

Начало форуму было положено в ходе работы круглых столов, организованных в Сибирском государственном университете путей сообщений. Тема одного из них – «Обеспечение доступности и качества пассажирских и грузовых перевозок». Вели круглый стол президент Российского автотранспортного союза О. Старовойтов и президент Ассоциации международных автомобильных перевозчиков Е. Москвичев. В его работе приняли участие Министр транспорта России И. Левитин, директор Департамента го-



Участники круглого стола

сударственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта Л. Липсиц, руководитель Федеральной антимонопольной службы И. Артемьев, заместитель мэра Москвы Н. Лямов, заместитель руководителя ФТС В. Малинин.

Руководители автотранспортных компаний из многих российских регионов – участники круглого стола – обсудили актуальные вопросы и проблемы как в сфере грузовых, так и пассажирских перевозок.

В ходе обсуждения были сформулированы предложения, прозвучавшие затем на Всероссийской конференции транспортников, в работе которой принял участие Председатель Правительства РФ В. Путин.

Состояние и перспективы развития грузового автотранспорта

С основным докладом в первом блоке круглого стола выступил заместитель генерального директора ГУП «Мосавтотранс» М. Штракс. Он отметил, что за последние 20 лет численность грузовых автомобилей, зарегистрированных в городе Москве, выросла округленно с 80 до 300 тыс. единиц, т.е. почти в 4 раза. При этом объемы грузоперевозок за прошедшие годы не претерпели значительных изменений. Наиболее быстрыми темпами рос парк грузовых автомобилей, принадлежащих физическим лицам, а также организациям различ-



М. Штракс

ных отраслей экономики. Так, к 2010 году доля парка грузовых автомобилей общего пользования, т.е. используемых на перевозках социально значимых грузов, составляла лишь 10,5%; принадлежащего физическим лицам – почти 50% и находящегося в ведении организаций различных отраслей экономики – около 40%, в том числе 2,5% с иностранной собственностью. Среднегодовая производительность одного грузового автомобиля уменьшилась более чем в 10 раз.

Либерализация условий хозяйствования на рынке грузовых автомобильных перевозок привела, с одной стороны, к формированию конкурентной среды, с другой – к ряду негативных тенденций, среди которых:

- широкое распространение форм недобросовестной конкурен-

ции и, прежде всего, ценового демпинга вследствие неравных условий налогообложения, развитие «теневых рынков». По экспертным оценкам, деятельность около 70% перевозчиков рынка автотранспортных услуг не поддается никакому учету и контролю;

- падение профессионализма, технологической и правовой дисциплины операторов автотранспортного рынка, снижение качества и безопасности перевозок;

- доступ к грузовой автотранспортной деятельности в Российской Федерации практически не ограничивается действующим законодательством. В результате на грузовом автотранспортном рынке доминирующие позиции принадлежат грузоперевозчикам с низкой технологической, правовой и налоговой дисциплиной, что приводит к недопустимым потерям безопасности, эффективности и качества перевозок.

По мнению М. Штракса, сегодня рынок автотранспортных услуг необходимо регулировать. И делать это нужно потому, что по сути дела цивилизованный автотранспортный рынок в России пока еще не сформирован, а за его стихийное развитие страна платит слишком дорогую цену, как с точки зрения эффективности, качества и безопасности перевозок, так и гигантских бюджетных потерь. Только в Москве они в совокупности составляют от 27 до 31 млрд. руб. ежегодно.

Зарубежный опыт

В своем выступлении докладчик остановился на ретроспективе зарубежного опыта автотранспортного предпринимательства.

Он напомнил, что во всех странах рыночной экономики важнейшим аспектом автотранспортного бизнеса всегда выступала законодательная роль государства в сфере формирования правового поля этой деятельности. Ее организация осуществлялась по следующим основным признакам: коммерческому, административному и технологическому.

При организации по коммерческому признаку жестко разделены предприятия, работающие исключительно по найму, и перевозчики собственных грузов, которые не имеют права работать по найму. За нарушение этого правила строго наказывают. В США два эти сектора грузоперевозок работают по различным тарифам и подлежат разному налогообложению.

Одним из основных методов регулирования рынка автотранспортных услуг является лицензирование. Работа без лицензии чревата для перевозчиков крупными штрафами, а в Финляндии – тюремным заключением на срок до 6 месяцев. И лицензирование привело к достижению поставленных целей:

- ограничение количества операторов, действующих на рынке автотранспортных услуг,

- недопущение недобросовестных, финансово ненадежных, профессионально неквалифицированных операторов к автотранспортной деятельности.

Экономическое регулирование деятельности операторов через систему налогов, сборов и платежей также является одним из наиболее мощных инструментов регулирования рынка автотранспортных услуг.

Налоги применялись дифференцированно к различным типам операторов. Так, в США операторы, работающие по найму, платили более высокий налог на регистрацию автотранспортного средства, чем перевозчики собственных грузов. Во Франции после Второй мировой войны, напротив, для стимулирования развития автотранспортного бизнеса был установлен низкий регистрационный налог для наемных перевозчиков, тогда как регистрация автомобилей для перевозки собственных грузов обходилась гораздо дороже.

Последний пример указывает на то, что установление налогов и их дифференциация является сугубо конкретным вопросом, который решается в зависимости от экономической ситуации и поставленных перед

органами регулирования в данный момент задач.

Страны развитой рыночной экономики прошли достаточно длинный путь эволюционного реформирования роли государства на этапах создания цивилизованной системы автотранспортного обслуживания. Транспортный сегмент рыночной экономики этих государств характеризовался его развитием в условиях принятия нормативных актов, обеспечивавших единые «правила игры» на рынке автотранспортных услуг. В ряде стран, особенно в США, использовались достаточно жесткие регуляторы и требования к потенциальным операторам – перевозчикам грузов, что способствовало недопущению на рынок автотранспортных услуг нелегитимных, не соблюдающих законодательство, перевозчиков.

Основные предложения

После обзора зарубежного опыта М. Штракс вернулся к проблемам российских перевозчиков. Он сказал, что в настоящее время ГУП «Мосавтотранс» продолжает работу по материалам «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года» и Государственной программы «Развитие транспортной системы города Москвы на 2012–2016 годы». Суть предложений сводится к следующим основным моментам:

1. Сегодня крайне необходимо навести элементарный порядок в сфере допуска грузоперевозчиков к профессии и рынку автотранспортных услуг. На этом рынке должны работать добросовестные и законопослушные профессионалы в полном смысле этого слова, а не любой, кто пожелает. А этого сделать нельзя без четкой и эффективной нормативно-правовой базы, соответствующих регламентов и механизмов допуска к профессии и рынку, сформированных с учетом передового зарубежного опыта. Тем более, с учетом вступления России в ВТО.

2. Нельзя говорить о цивилизованном рынке, если на нем действу-

ют различные условия конкуренции для хозяйствующих субъектов, осуществляющих идентичную деятельность. Речь идет об отечественной системе налогообложения, которая в сфере автотранспорта сегодня практически не выполняет ни одну из своих главных функций: ни фискальную, ни стимулирующую рост эффективности, качества и безопасности грузовых автомобильных перевозок, ни способствующую формированию цивилизованных рыночных отношений. Наоборот, эта система сегодня провоцирует неравноправную конкуренцию различных форм бизнеса и огромные масштабы «теневого» рынка.

По убеждению М. Штракса, будущее за упрощенно-вменными режимами налогообложения, и в первую очередь за единой системой автотранспортных патентов на право осуществления грузовой автотранспортной деятельности.

Сформировать эффективные нормативно-правовые и финансово-экономические механизмы цивилизованного автотранспортного рынка абсолютно необходимо, но еще недостаточно. Тем более, как показывает практика разработки и утверждения Устава автомобильного транспорта, это процесс достаточно сложный и долговременный. Однако уже сегодня можно и нужно в первую очередь обратить внимание на современные возможности формирования интегрированной системы грузовых перевозок общего пользования.

После этого выступления участники круглого стола приступили к дискуссии по данной тематике.

О. Старовойтов: М. Штракс в своем выступлении обозначил позицию многих автоперевозчиков, которые хотят цивилизованно работать на рынке грузовых перевозок. Причем ее неоднократно формулировали на различных форумах. И сегодня на Всероссийской конференции транспортников мы хотим донести эту позицию до Председателя Правительства РФ В. Путина.



О. Старовойтов

Е. Москвичев: в России сегодня 5 млн. грузовых автомобилей, которые перевозят порядка 70% грузов внутри нашей страны. Однако этот рынок никак не регулируется. Уже на протяжении 4-х лет мы обращаемся с предложением сделать этот вид перевозок регулируемым, как это организовано, к примеру, в Европе. При чем такое предложение исходит не-



Е. Москвичев

посредственно от бизнеса, который хочет, чтобы на рынок грузовых автотранспортных услуг приходили только добропорядочные перевозчики. Они не будут приносить в семьи беды, связанные с гибелью людей на автомобильных дорогах в результате ДТП, которые происходят из-за отсутствия необходимого уровня профессионализма автоперевозчиков.

Л. Липсиц: тот, кто давно работает в автотранспортной отрасли, помнит, что в нашей стране была довольно строгая система, в которой централизованно развивались и функционировали крупные автопредприятия. Однако во время перехода к рыночной экономике первое, что стали делать – это приватизировать транспорт. Собственность АТП стала растекаться по частным владельцам, и постепенно таких предприятий не стало. При этом, отмечу, практически все приветствовали такую демократию.



Л. Липсиц

Сегодня же добропорядочные перевозчики насытились такой вольницей и поняли, что рынок не может саморегулироваться. Они призывают к определению цивилизованных «правил игры» на рынке автотранспортных услуг, устранению существующего на нем хаоса, понижающего общий уровень развития транспортной отрасли за счет снижения себестоимости перевозок теми владельцами автотранспортных средств, которые практически безнаказанно не выполняют элементарных требований.

Что касается лицензирования, то мы всегда были за такой вид регулирования автотранспортного рынка, хотя само слово «лицензирование» стало в последнее время чуть ли не ругательным. Мы неоднократно обращались в соответствующие структуры с предло-

жением вернуть лицензирование, определив условия, по которым будет осуществляться допуск на автотранспортный рынок, поскольку в настоящее время изменилось отношение самих перевозчиков к дисциплине и организации труда в этой сфере деятельности. Сегодня транспортная отрасль и перевозчики стали совершенно другими, чем 10 лет назад, поэтому думаю, что наши предложения на Всероссийской конференции транспортников будут поддержаны.

И. Артемьев: мне хотелось бы, чтобы наша дискуссия была более интересной, а мяч не влетал только в одни ворота. Здесь говорят, что государственное регулирование – это панацея от всех бед, а государственные служащие – прекрасные регуляторы; что нужно вернуть лицензирование, а перевозчики вновь должны ходить на поклон. Я понимаю, что у нас, действительно, творится то, чего нам не хотелось бы видеть. Существует несколько механизмов решения этого вопроса. Но самый неудачный, на наш взгляд, это возврат систем,



И. Артемьев

связанных с лицензированием. Есть другая возможность, которая мягче, – обязательность участия транспортных компаний в саморегулируемых организациях, выдача этими организациями соответствующих допусков для работы на рынке автотранспортных услуг.

Вместе с тем считаю просто возмутительным, что у нас отсутствует нормативное регулирование, до сих пор нет федерального закона об основах грузовых автоперевозок, хотя уже наступил XXI век. Я хочу подчеркнуть, что сама ситуация, связанная с нарушениями, должна регулироваться жесткими драконовскими штрафами. У нас должен быть нормальный и постоянный надзор в этой сфере деятельности.

О. Старовойтов: И. Артемьев своим выступлением дал пищу для дискуссий. Однако когда мы говорим, что бизнес, занимающийся грузовыми перевозками, хочет, чтобы в нашей стране было государственное регулирование доступа на рынок транспортных услуг, то это вовсе не означает, что нужно вернуться к лицензированию в том виде, каким оно было раньше. Есть много способов и видов государственного регулирования, например – международные автомобильные грузовые перевозки. На протяжении многих лет существует прекрасная, на мой взгляд, форма допуска на рынок международных автоперевозок. Отмечу, речь идет не о лицензировании, а о выдаче допуска тому или иному претенденту на право заниматься этим видом предпринимательской деятельности. Почему бы нам не воспользоваться этим положительным опытом и не распространить его на внутрироссийские перевозки?

Ю. Жуков (директор по экономике ООО «Калугастройтранс»): счи-



Ю. Жуков

таю, что у нас сегодня главная проблема заключается в том, что мы не можем правильно сформулировать понятие «добросовестный перевозчик». Попробую пояснить. К примеру, на нашем предприятии есть производственная и ремонтная базы, мойка, медицинская сестра, выпускающий механик и т.д. Однако некоторые предприниматели могут поставить машину под забор, нанять гастарбайтера, объявить, что выполняются перевозки для собственных нужд, и не платить ни одной копейки налогов. Безусловно, регулирование должно быть, но не в таком виде, каким оно было раньше. Надо сформулировать единые требования, которые должны стать обязательными для всех участников автотранспортного рынка. К ним нужно отнести профессиональную компетенцию, финансовую состоятельность; наличие стоянки для машин, производственной и ремонтной базы, причем сертифицированной; осуществление предрейсового и послерейсового медицинского осмотра и т.д. И если предприятие все это имеет и выполняет установленные требования, то оно допускается на рынок для выполнения грузовых перевозок. На конференции транспортников нужно внести предложения о необходимости введения допуска на рынок автотранспортных услуг, но при этом надо четко сформулировать, что же подразумевается под перевозками для собственных нужд.

Что касается саморегулируемых организаций, то это хорошая мысль, но при одном условии: здесь должно быть применено слово «обязательно». При наличии «добровольного» принципа никогда ничего не получится.

Ю. Сухин (почетный президент АС-МАП): во-первых, хочу сказать, что нам не надо изобретать велосипед, а взять опыт зарубежных коллег, хотя бы Германии. Во-вторых, отмечу, в нашей стране по автомобильному транспорту нет государственной статистики, как это было в советские времена. В ООН в статистическом сборнике в строке автомобильный транспорт России стоит прочерк. Как же мы можем говорить



Ю. Сухин

о регулировании рынка, если не знаем, какими видами транспорта и какие грузы перевозим? В Германии обязательно изучаются провозные возможности рынка грузовых автомобильных перевозок, тем самым одновременно контролируется и работа транспортных предприятий.

О. Старовойтов: я согласен с Юрием Сергеевичем, действительно при наличии огромного количества грузовых автомобилей в нашей стране государственной статистики по этому виду перевозок нет. Грузовые машины регистрируются на физических лиц, и сказать сегодня, какой нужен парк грузовых автомобилей в стране, весьма проблематично.

В. Лазарян (представитель транспортной компании, г. Санкт-Петербург)



В. Лазарян

предложил И. Артемьеву посетить промышленную зону в пос. Шушары под Санкт-Петербургом, где скапливается огромное количество автомобилей и творится полный беспредел. Возможно, тогда он изменит свою точку зрения.

И. Артемьев: безусловно, если речь идет о безопасности, то допуск на рынок должен быть, как, например, на международных автоперевозках. Но если надо перевезти вещи из одного подъезда в другой, разве нужна лицензия? Я в этом не уверен. Есть крупные и мелкие предприятия, и требования к ним должны быть различными, которые могут определяться через систему саморегулируемых организаций. Нельзя ограничивать конкуренцию излишними требованиями.

О. Старовойтов: при установлении допуска на рынок не будут устанавливаться какие-то запрительные требования участникам рынка, и в этом вопросе всегда можно найти компромисс.

Н. Лямов: в Москве есть предприятие «Мосавтохолд», которое оснащено самой современной экологически чистой автотехникой. Но, к сожалению, она простаивает, поскольку не может конкурировать с «халаящиками», которые осуществляют доставку продуктов питания в школы и детские сады на необорудованных для этих перевозок транспортных средствах. И здесь речь идет уже о здоровье наших детей.

Аналогичная ситуация складывается и в сфере перевозок опасных грузов, где порой используются машины, не отвечающие требованиям безопасности и зарегистрированные на физических лиц. Достаточно вспомнить трагедию, произошедшую в Ростовской области, когда грузовик въехал в автобус. В результате погибли 20 человек. Первоначально после аварии трудно было определить, что перевозил грузовик: 20 тонн масла или дизельного топлива. Осуществлял эту перевозку индивидуальный предприниматель, причем без этих 20 тонн якобы для собственных нужд. Грузовая машина на учете нигде не стояла. Автобус оказался заказным, соответственно перевозил пассажиров без каких-либо документов и т.д.

Поэтому здесь должна быть определенная грань, допуск к таким перевозкам необходим. При этом система должна быть гибкой, но в то же время требовательной к тем, кто незаконно работает. Нужно защищать своих граждан, а защитить их можно только путем введения регулирования.

А. Курушин (генеральный директор АСМАП): мне казалось, что еще год назад все разговоры о саморегулируемых организациях на транспорте были прекращены, поскольку это путь в никуда. Я очень внимательно изучил федеральный закон 315-ФЗ о саморегулировании, и могу сказать,

к примеру, 25 компаний в любом из регионов соберутся, создадут некоммерческое партнерство, сформируют свои стандарты, зарегистрируются как саморегулируемая организация и начнут работать. Вы представляете, сколько субъектов будет работать на рынке? В результате возникнет хаос, больший чем сейчас. Регулирование допуска на рынок и грузовых и пассажирских перевозок должно быть только на федеральном уровне. Других вариантов нет.

Л. Липсиц: к сожалению, нам очень сложно применить зарубежный опыт регулирования автотранспортного рынка. У нас другое правовое поле, где один нормативный акт вытекает из другого, все должно быть взаимосвязано. Я разделяю мнение, что надо брать все лучшее и внедрять у нас, но это не так просто, поскольку принятие необходимых законодательных актов может занять довольно длительное время.

О. Старовойтов: как говорится, гору осилит идущий. Необходимо определить всю структуру транспортного законодательства. К сожалению, сегодня нет ни базовых законов, ни подзаконных актов, которые бы, действительно, создали в стране прозрачные «правила игры», определили ответственность и обязанность каждого участника рынка и органов власти, призванные определять государственную политику, контролировать организацию работы бизнеса. Поэтому, подводя итог первой части разговора, думаю, что выражу позицию большей части присутствующих, обратившись с просьбой к делегату от нашего круглого стола Е. Москвичеву, донести до Председателя Правительства РФ нашу просьбу о необходимости введения государственного регулирования доступа на рынок грузовых перевозок.

Не менее жаркая дискуссия была и по другой теме круглого стола: «Состояние и перспективы развития рынка пассажирских перевозок», в работе которого принял участие Министр транспорта РФ И. Левитин. Подробности – в очередном номере «АТ».



Н. Лямов



А. Курушин