

© 2009 г.

Е. Тогузбаев

кандидат экономических наук

(Институт экономики НАН Кыргызской Республики)

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НА ТРАНСПОРТЕ

Развитие рыночных отношений и ликвидация системы прямого административного управления транспортом воспринимаются многими как ликвидация системы государственного регулирования вообще. Предлагаемые меры государственного регулирования транспортной деятельности оцениваются нередко как вмешательство в хозяйственную деятельность предприятий. Однако даже в тех капиталистических странах, где свобода предпринимательства рассматривается в качестве основного принципа функционирования и развития экономики, транспортная деятельность является объектом постоянного и часто жесткого регулирования со стороны государства, причем правомерность и необходимость существования подобной системы давно признаны и транспортниками, и общественностью.

Существуют объективные предпосылки, оправдывающие вмешательство государственных органов в деятельность субъектов транспортного рынка.

Транспорт является важнейшим элементом производственно-социальной инфраструктуры и находится в «блоке» с другими инфраструктурными отраслями: энергетикой, связью, материально-техническим снабжением, социальным обеспечением, которые при любом экономическом механизме являются объектом постоянного контроля со стороны государства. Необходимо также иметь в виду, что в нынешних кризисных условиях, когда транспортный рынок Кыргызской Республики и платежеспособный спрос населения на пассажирские перевозки еще не сбалансированы, различные виды транспортной деятельности по перевозке пассажиров неравно выгодно, и под угрозой срыва может оказаться обслуживание отдельных групп потребителей транспортных услуг. Поэтому система государственного регулирования транспортного рынка должна включать жесткие административные рычаги.

Без государственного регулирования хаотически развивающийся рынок транспортных услуг приведет в недалеком будущем к непоправимым последствиям. Бесконтрольно разрастающийся парк автомобилей

повлечет за собой ухудшение экологии, а воздействие окружающей среды на человека станет разрушающим; интенсивные автомобильные потоки настолько снизят скорость передвижения, что наземные виды городского транспорта станут неэффективными для перемещения пассажиров. Кроме того, реально возрастет угроза для жизни из-за дорожно-транспортных происшествий, аварий, нарушений правил дорожного движения.

Однако при решении проблемы государственного регулирования рынка транспортных услуг нельзя впадать в крайность полного администрирования, какой бы заманчивой эта идея не казалась. Необходимо найти оптимальные пути регулирования, которые позволят избежать этого и будут работать как в интересах региона в целом, так и отдельных транспортных предприятий и частных владельцев подвижного состава, в частности.

Не пытаясь противоречить основным положениям экономической теории о саморегулировании рыночной системы, приходится признать, что механизмы рыночной экономики в сложившейся ситуации не способны быстро и без лишних потерь привести транспортную отрасль к равновесию.

Вероятнее всего в условиях стабильной рыночной системы эти механизмы достаточны для поддержания состояния равновесия, но смена политического и, следовательно, экономического строя, трудности которого усугублены распадом Союза ССР и разрывом множества производственных и экономических связей, неизбежно вызвали дисбаланс не только внутри отдельных отраслей экономики, но и между ними. Сохранив прежний уровень провозных возможностей, транспорт при переходе к рыночным отношениям утратил большую долю спроса на свои услуги. Таким образом, являясь довольно инертной структурой, транспорт не смог достаточно быстро среагировать на происходящие изменения. И для нормализации ее функционирования в ближайшее время наиболее эффективным средством представляется внешнее вмешательство в работу транспорта.

В решении проблемы рыночного дисбаланса транспортной инфраструктуры для достижения максимального экономического эффекта на общегосударственном уровне следует исходить из двух условий: обеспечение нормальных условий работы транспортных предприятий, наиболее полное и максимально качественное удовлетворение потребностей потребителей их услуг.

Основной целью любых мер регулирования транспортной деятельности должно быть, в конечном счете, обеспечение достаточного по объему и удовлетворительного по качеству транспортного обслуживания и предоставление различных транспортных услуг для всех групп населения республики. Поэтому любые действия органов регулирования, направленные на ограничение деятельности транспортных предприятий или

предписывающие им что-либо, должны быть нацелены на улучшение обслуживания клиентуры.

При этом нельзя допускать ситуации, когда какое-то автотранспортное предприятие или частный перевозчик, получив разрешение от государства на выполнение определенных пассажирских перевозок в конкретном городском или сельском районе, найдя более выгодную работу в других районах, перестает перевозить пассажиров в районе, где ему выдавали разрешение на эту работу с учетом обслуживания потребностей района и предприятий, расположенных в нем. Передислоцировавшись на другое место работы, такое предприятие создает неожиданные автотранспортные проблемы, пользуясь первоначальным разрешением для другой работы. Это тоже требует государственного регулирования через выдачу разрешений и контроль выполнения.

Таким образом, государство заинтересовано в поддержании оптимальной ситуации на рынке транспортных услуг с точки зрения защиты интересов: с одной стороны, потребителей автотранспортных услуг, для которых обеспечение предложения данных услуг на рынке на уровне, по крайней мере, не ниже спроса на них при минимальных тарифах на перевозки; с другой – производителей транспортных услуг, то есть создание наиболее выгодных для перевозчика условий работы на рынке, который стремится к максимизации прибыли от перевозок и сопутствующих им дополнительных услуг. При этом требуется обеспечение такой ситуации на рынке, при которой предложение транспортных услуг не превышает спроса на них.

Наиболее общей целью, в той или иной мере отвечающей интересам обеих сторон, является создание такой ситуации на рынке, при которой спрос равен предложению. Но так как в реальности такой точности добиться невозможно, то эту цель лучше сформулировать как обеспечение оптимального соотношения спроса и предложения на рынке транспортных услуг (то есть допускается некоторое определенное отклонение от состояния равновесия). Решение этой проблемы тем более важно, потому что отсутствие такого баланса может повлечь за собой значительные разрушающие последствия. В случае превышения спроса явно видны отрицательные последствия, такие, как чрезмерные расходы потребителей из-за необоснованно высоких тарифов.

Слишком высокая привлекательность этого сегмента рынка для новых производителей данного вида услуг, являясь положительным в данной ситуации, в перспективе может вызвать перенасыщение рынка. А от-

рицательное влияние перенасыщения, может быть, не так заметно, но весьма опасно. Вследствие избытка предложения часть производителей попытается укрепиться путем демпинга, то есть снижения цен ниже реального уровня, определяемого затратами, за счет того, что амортизация основных фондов не будет включаться в себестоимость производимых услуг. В результате они постепенно обанкротятся, так как не будут иметь средств для восстановления основных фондов. Та же часть перевозчиков, которая предлагала реальные цены, не выдержав конкуренции, вынуждена будет уйти из этого сегмента рынка. Таким образом, объем предложений упадет, и весь описанный процесс повторится снова.

Для поддержания оптимального соотношения спроса и предложения необходимо создание определенных экономических и юридических механизмов, которые начинали бы работать в случае выхода ситуации за пределы допустимых значений этого соотношения в ту или другую сторону. В качестве таких рычагов может выступать изменение входных (или межотраслевых) барьеров, например, изменение условий получения лицензии на перевозки. Главная задача лицензирования и состоит в создании здоровой конкуренции, что обеспечивает для добросовестного перевозчика нормальные условия в его производственной и коммерческой работе и гарантирует прибыль в течение продолжительного периода времени.

Для разработки различных механизмов государственного регулирования, выбора из них наиболее оптимальных и внедрения их в жизнь нужна предварительная оценка сложившейся ситуации, определение направления требуемого воздействия на рынок транспортных услуг и выбор необходимых мер для этого воздействия. В этой связи акцент в решении этой проблемы необходимо ставить на методах оценки, анализа, позволяющих получить наиболее объективные, достоверные и точные сведения о сложившемся на рынке соотношении спроса и предложения, а также степени его соответствия требуемому уровню.

Необходимость государственного вмешательства в процесс формирования и функционирования транспортной деятельности предопределяется четырьмя факторами: ведущая роль государства в организации транспортных рынков; снижение социальных издержек транспортной деятельности и поддержка конкурентности рынков транспортных перевозок, а также инвестирование в развитие транспортной инфраструктуры.

В систематизированном виде формы и методы государственного регулирования транспортной деятельности можно представить в виде схемы, приведенной на рис. 1.



Р - республиканский, М - местный, ТП - транспортные предприятия

Рис. 1. Формы и методы государственного регулирования автотранспортной деятельности

Безусловно, основой всей системы государственного регулирования являются нормативно-правовой и лицензионный методы. С их помощью реализуется основная функция государства – организация рынка. Под этим понимается определение прав и ответственности субъектов рынка: транспортных предприятий и их клиентов, а также формирование необходимых требований к квалификации транспортников и качеству оказываемых ими услуг. Организация транспортных рынков требует обширной нормативно-правовой базы.

Организация рынков транспортных услуг происходит путем разделения их на секторы со сходными эксплуатационно-коммерческими условиями и юридического закрепления прав и обязанностей транспортных предприятий, действующих в различных секторах рынка. В настоящее время транспортные услуги и связанная с ними деятельность подразделяются следующим образом: грузовые и пассажирские перевозки; транспортно-экспедиционное обслуживание; а среди перевозок различаются городские и пригородные, междугородные, внутриобластные, республиканские и международные.

Нормативно-правовой метод регулирования транспорта должен охватывать все аспекты транспортной деятельности и взаимоотношения транспортных предприятий с потребителями их услуг, обеспечивать соблюдение интересов грузовладельцев и пассажиров, создавать равные условия и правовые гарантии для развития и функционирования в транспортном комплексе предприятий всех форм собственности.

По мере становления конкурентных рынков транспортных услуг, обретения новыми транспортными предприятиями общего пользования достаточной квалификации, формирования общественных объединений транспортников, некоторые вопросы, регулируемые в настоящее время в законодательном порядке, могут передаваться в компетенцию объединений предприятий транспортного комплекса или решаться на договорной основе между транспортными предприятиями и их клиентами.

Выполнение еще одной функции государства – контроль и снижение уровня социальных издержек транспортной деятельности – осуществляется также нормативно-правовыми методами. В настоящее время Министерству транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики необходимо разработать пакет государственных и отраслевых стандартов по требованиям к транспортным средствам, системе фирменного обслуживания и ремонта техники, охране окружающей среды.

Организация лицензирования транспортной деятельности создает механизм контроля над выполнением законодательства в области транспорта, обеспечивает выполнение транспортными предприятиями установленных стандартов при осуществлении перевозочного процесса и тех-

нической эксплуатации транспортных средств. Государственная лицензионная политика является важнейшим административно-правовым средством обеспечения безопасности транспортного процесса, охраны окружающей среды, организации рынков транспортных услуг, защиты интересов предпринимателей и потребителей.

Обязательному лицензированию должна подлежать транспортная деятельность вне зависимости от формы собственности транспортных предприятий или сферы основной деятельности владельцев транспортных средств.

Государственные органы должны разрабатывать систему лицензионных требований, обеспечивающих профессионализм, компетентность, коммерческую добросовестность и финансовую состоятельность транспортных предприятий и предпринимателей, а также соответствие применяемых ими технических средств установленным требованиям; определять ответственность за нарушения лицензионной дисциплины; осуществлять оперативную деятельность по выдаче разрешений на транспортные перевозки; контролировать выполнение транспортными предприятиями требований, налагаемых на них выданной лицензией, и применять предусмотренные законодательством санкции в случае нарушения этих требований. Перечисленные выше функции выполняет Минтранскомуникаций в следующих отраслях: автомобильный транспорт, воздушный транспорт, водный транспорт и автомобильные дороги, а на железнодорожном транспорте функционирует ГП «НК «Кыргыз темир жолу».

В ближайшее время необходимо создать систему сертификации транспортных средств и транспортных услуг, услуг технического обслуживания и ремонта транспортных средств, родственную по целям и задачам системе лицензирования.

Налоговые методы регулирования бывают двух видов: предоставление налоговых льгот или, наоборот, введение дополнительных налогов. Целью применения налоговых льгот является стимулирование увеличения предложений услуг в определенных секторах рынка. Дополнительные налоги вводятся с целью аккумуляции средств для финансирования республиканских и региональных программ развития транспортной инфраструктуры. Вообще налоговое регулирование транспортной деятельности должно согласовываться с экономической политикой правительства. Если, например, в определенный период экономического цикла необходимо стимулировать инвестиционную деятельность, тогда может стать целесообразным введение налоговых льгот в отношении затрат на восстановление, замену и модернизацию транспортных средств.

Для стимулирования повышения технического уровня транспортной системы можно установить налоговые льготы на средства, направляемые

предприятиями транспорта на научно-технические цели, в виде освобождения на 2-3 года этих средств от налогообложения целиком, а затем – только их прироста.

Реализация любых государственных (республиканских или местных) программ развития транспортной системы требует инвестиций. При дефицитном государственном бюджете найти средства на эти цели можно только за счет сборов или введения дополнительных налогов на транспортные предприятия (например, на топливо, на транспортные средства) или с населения.

Финансовые методы влияния на функционирование и развитие транспорта подразделяются на покрытие текущих убытков транспортных предприятий (дотации) с целью поддержки определенных видов перевозок и капитальные вложения (инвестиции) в развитие транспортных систем.

Для транспорта весьма актуально государственное финансирование отдельных проектов, имеющих общегосударственное и региональное значение, а также оказание государственной помощи различным предприятиям в обеспечении такого финансирования.

Финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения транспортных систем (дорог, терминалов, вокзалов), не всегда оказываются доступными для крупных транспортных предприятий и объединяющих свои капиталы предпринимателей. Следовательно, государство должно принимать участие в развитии инфраструктуры транспорта, учитывая его важность для развития всей экономики страны.

Учитывая ограниченность бюджетных средств, необходимо предусматривать выделение государственных капитальных вложений в коммерциализованные государственные и другие предприятия транспортного комплекса на условиях возвратности и платности, в некоторых случаях – с предоставлением льгот, осуществлять инвестиции на конкурсной основе с включением в условия конкурса требований, вытекающих из государственной транспортной политики, ввести систему государственного лизинга для замены выбывших и обновления транспортных средств предприятий транспортного комплекса вместо выделения бюджетных средств для их приобретения с включением в лизинговые договоры условий регулирующего характера.

Лизинг может стать перспективной формой косвенного государственного регулирования в финансовой инфраструктуре транспортного комплекса. В дополнение к традиционному оперативному или финансовому лизингу как форме специфического кредитования производителя или потребителя лизинговые операции могут выступать как средство государственной инвестиционной поддержки социально важных видов

транспортной деятельности с постепенным переходом от бюджетных к небюджетным формам его финансирования.

Видимо, Минтранскоммуникаций необходимо проводить отработку лизингового механизма на транспорте, обратив особое внимание на лизинг самолетов и автобусов, в том числе городских, в рамках государственной поддержки пассажирского автотранспорта. Для успешной реализации методов финансово-экономического регулирования и контроля за получением и использованием выделяемых денежных средств необходимо развивать финансово-экономическую инфраструктуру транспортного комплекса.

Важность этого обусловлена тем, что рост транспортных тарифов является одним из факторов развития инфляционных процессов. Другой аспект – необходимость сохранения доступного для большинства населения уровня цен на услуги по перевозкам пассажиров.

Основными механизмами государственного регулирования тарифов на транспорте являются (в различном сочетании):

- определение правил построения тарифов в различных секторах транспортного рынка;
- установление общего рекомендуемого или обязательного уровня тарифов на отдельные виды транспортной деятельности;
- выработка механизма индексирования транспортных тарифов;
- установление максимально допустимой рентабельности отдельных видов перевозок и транспортной деятельности.

Из всех вышеперечисленных методов государственного регулирования транспортной деятельности самыми сложными и тонкими являются косвенные – налоговые и тарифные. Устанавливая ставку налога или уровень тарифов, следует тщательно просчитывать влияние этих мер на экономику транспортных предприятий.

В настоящее время государственным органам необходимо прежде всего сосредоточиться на нормативно-правовом и лицензионном методах воздействия на рынки транспортных услуг, что означает законодательное обеспечение новых транспортных рынков и отработку механизма контроля над соблюдением законодательства.
