

Центр анализа деятельности органов
исполнительной власти Института госуправления ГУ-ВШЭ

Независимый доклад

**Автомобиль в России:
роскошь передвижения.
Независимый взгляд
на регулирование**

Москва 2010

УДК 656.13.08

ББК 39.808

A22

Автомобиль в России: роскошь передвижения. Независимый взгляд на регулирование [Текст] / Дати́ев С.Б., Жу́лин А.Б., Косты́рко А.А.; Гос. Ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Институт государственного и муниципального управления Гос. Ун-та — Высшая школа экономики, 2010. — 98 с. — 500 экз.

ISBN 978-5-7598-0844-2

Коллектив авторов:

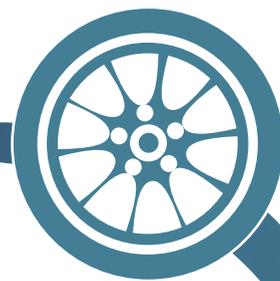
Дати́ев С.Б., Жу́лин А.Б., Косты́рко А.А.

В 2008-2009 гг. на территории Российской Федерации прошел ряд активных акций протеста автомобилистов, вызванный большим количеством непопулярных решений и накопившихся проблем в области транспорта, дорожного движения и автомобильного рынка. Принятые в течение последних нескольких лет меры таможенного, административного, налогового и технического регулирования были негативно восприняты сообществом автовладельцев, поскольку создавали ограничения и дополнительные издержки пользования и приобретения автомобилей. Это заставило широкий круг автолюбителей перейти к протестным действиям, иногда выходящим за рамки правового поля, и повлекло большое количество столкновений с представителями правоохранительных ведомств.

Доклад содержит описание актуальных проблем в сфере регулирования транспорта и дорожного движения, перечень решений и мер, вызвавших в последние три года негативную реакцию автомобилистов, а также описание развития, распространения и содержания «автомобильных» протестных акций в этот период. Текст также представляет экспертный взгляд на целевые состояния в различных отраслях регулирования, способные снизить остроту имеющихся проблем, а также административную и налоговую нагрузку на автомобилистов.

ISBN 978-5-7598-0844-2

© 2010



ОГЛАВЛЕНИЕ

Актуальность проблемы	6
1.1. Существенное изменение облика автолюбителя за последние 15 лет ...	7
1.1.1. Автомобилист и государство в 2000 году	8
1.1.2. Автомобилист и государство в 2010 году	10
1.2. Выводы	13
Система государственного регулирования в сфере безопасности дорожного движения, личного автотранспорта, разрешительных полномочий по допуску к движению	14
2.1. Органы власти, осуществляющие полномочия в сфере дорожного движения и личного автотранспорта	15
2.2. Выводы	18
Ключевые мероприятия последних нескольких лет, вызвавшие негативную реакцию автомобилистов	20
3.1. Нарастание давления на владельцев автомобилей	21
3.1.1. Увеличение таможенных пошлин на новые иномарки	21
3.1.2. Увеличение таможенных пошлин на подержанные иномарки	23
3.1.3. Введение экологических требований Евро – 1,2,3	26
3.1.4. Увеличение таможенных пошлин на автомобильные кузова	27
3.1.5. Увеличение государственных пошлин за юридически значимые действия	28
3.1.6. Запрет импорта бывшей в употреблении резины	29
3.1.7. ОСАГО	30
3.1.8. Технический регламент о безопасности колесных транспортных средств	31

3.1.9. Введение категории водительских удостоверений на управление скутерами.....	33
3.1.10. Повышение возраста получения прав на мотоциклы до 18 лет.....	34
3.1.11. Повышение транспортного налога.....	35
3.1.12. «Ксенон».....	40
3.1.13. Ужесточение Правил дорожного движения и ответственности за их нарушение.....	43
3.1.14. Проблемы перерегистрации лизингового транспорта.....	46
3.1.15. Проблема уличных пробок и парковочных мест.....	47
3.1.16. Качество дорожной сети.....	50

Результативность мер поддержки российской автомобильной промышленности..... 52

4.1. Результаты программы утилизации.....	53
4.2. Динамика доли иностранных автомобилей в автопарке.....	56
4.3. Результаты вложений государственных средств в Автоваз, КАМАЗ, ГАЗ.....	58
4.3.1. «Автоваз».....	58
4.3.2. Проект «Volga Siber».....	60
4.3.3. «КамАЗ» и другие производители грузовой техники.....	62
4.4.4. Автопром – Дальнему Востоку.....	63

Общественная позиция..... 65

5.1. История публичных протестных акций за последние 2 года и их распространение по стране.....	66
5.2. Используемые легальные способы протеста против государственной политики.....	70
5.3. Случаи противоправных действий сотрудников ГИБДД. Отношение водителей к органам власти, ответственным за безопасность дорожного движения.....	71
5.4. Прогноз распространения общественных акций.....	73
5.5. Оценка общественного мнения относительно специфических привилегий в дорожном движении.....	75

Целевое состояние государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения и развития автопрома . . . 77

- 6.1. Целевое состояние разрешительных процедур 78
- 6.2. Целевое состояние структуры контроля и надзора в сфере транспорта 80
- 6.3. Целевое состояние организации статистического учета 84
- 6.4. Целевое состояние в части оценки результативности деятельности 86
- 6.5. Целевое состояние государственной политики в сфере импорта и развития российского автопрома 88
- 6.6. Целевое состояние в части организации рынка: дилеры, перевозчики и т.д 91

Приложения 93

- Приложение 1. Международный опыт регулирования в области безопасности дорожного движения 94
- Приложение 2. Результаты опроса граждан о реакции на непопулярные решения органов власти, проведенного автомобильным порталом Drom.ru 98

АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ



Ключевые тезисы раздела:

- Кардинальные изменения почти во всех сферах регулирования
- Очень быстрое развитие автомобилизации в России с соответствующими запросами, которые уже 15 лет остаются без адекватных ответов
- Современный автомобилист vs несоответствующее времени государственное регулирование



1.1. СУЩЕСТВЕННОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ОБЛИКА АВТОЛЮБИТЕЛЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 15 ЛЕТ

За последние 10 лет облик российского автомобильного рынка и автомобилиста существенно изменился. Если в 2000 году они были почти «советскими», то в 2010 – уже «почти европейские». В прошедшие 15 лет типичный покупатель автомобиля стал выбирать не «Жигули», а недорогую иномарку, совершать больше регистрационных действий, страховать свою ответственность и платить более высокие налоги. Существенные изменения коснулись практически всех законодательных актов, регулирующих отношения в сфере дорожного движения и автомобильного рынка. На смену инструкций и внутренних приказов МВД пришли административные регламенты, на смену многих штрафных санкций – лишение права управления транспортным средством. Одна из самых больших опасностей, подстерегающих водителей на дорогах – организованная преступность – отошла на второй план, уступив в рейтинге негативных реакций лидирующие позиции неудовлетворительному качеству и количеству дорог, высоким налогам и дороговому бензину, незаконным действиям сотрудников ГИБДД и Ространснадзора.

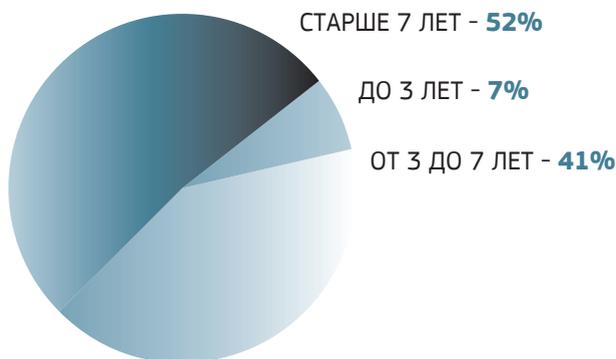
Бум автомобилизации России и сопровождающее его формирование образа современного автомобилиста пришелся на 2000-е годы, когда экономика страны оправилась от глубокого кризиса, а автомобиль, наконец, стал скорее предметом обихода, нежели роскошью.

1.1.1. Автомобилист и государство в 2000 году

Всего 10 лет назад дороги нашей страны еще немногим отличались от советских – по улицам городов¹ преимущественно передвигались российские автомобили, новые иномарки были довольно редки. В 2001 году даже в столице, где было сконцентрировано порядка 10% автомобильного парка, доля иномарок составляла около 22%². Средний уровень обеспеченности автомобилями на 1000 жителей (132 шт.) немногим отличался от расчетного для «городов коммунизма» (70 шт.) и реального уровня 1995 года (93 шт.).

В условиях либеральной импортной политики в отношении автомобилей львиную долю ввозимых в страну иномарок составляли подержанные автомобили (см. рис. 1) преимущественно в возрасте более 7 лет. Новые иномарки были недоступны большей части населения ввиду низкой покупательной способности. На 1000 проданных новых отечественных автомобилей приходилось менее 40 иномарок, а «классику» можно было встретить на дорогах в разы чаще, чем все иномарки вместе взятые.

Возраст автомобилей, ввозимых в страну физическими лицами в 2001 г. Авторевю, 2002 г., 21.



¹ Определенным исключением из этого правила можно назвать только Калининградскую область и регионы Дальнего Востока, где подержанные иномарки из близлежащих стран заполнили рынок еще в 90-х годах.

² Авторевю, 2002, 21.

Междугородние трассы и структура улично-дорожной сети в городах напоминали заложенную еще в советское время систему, не рассчитанную на большой поток автомобилей. Существенная часть федеральных и региональных трасс Севера, Сибири и Дальнего Востока имела мало общего с общепринятыми представлениями о дорогах и их покрытии. Транссибирская магистраль существовала уже почти 100 лет, заканчивалась её электрификация, а автомобильной дороги Владивосток-Москва по-прежнему фактически не существовало, поскольку более 1000 километров трассы проходило по бездорожью, непреодолимому несколько месяцев в году из-за суровых погодных условий.

Отличия в Правилах дорожного движения по сравнению с действующей их редакцией были несущественны, что нельзя сказать о наказаниях за их нарушение. Ответственность за административные правонарушения в сфере дорожного движения по очень многим статьям была ощутимо мягче: список «лишенческих» статей был значительно короче, а административный арест к нарушителям не применялся.

Подразделениям Госавтоинспекции, осуществляющие регистрационную и экзаменационную работу, были свойственны постоянные очереди и большое количество злоупотреблений со стороны инспекторов, в том числе ввиду закрытости информации об административных процедурах и правовой грамотности граждан.

1.1.2. Автомобилист и государство в 2010 году

Прошедшие 10 лет можно охарактеризовать как годы всеобщей автомобилизации России, сопровождающейся серьезным ужесточением многих норм и правил, связанных с автомобильным рынком и дорожным движением.

Либеральной политике в отношении импорта автомобилей пришел конец в 2002 году, когда были введены запретительные пошлины на иномарки, с момента выпуска которых прошло 7 и более лет. Данная мера была продекларирована как необходимая для построения цивилизованного авторынка и развития автомобильной промышленности внутри страны. Окончательной победой над ввозом подержанных иномарок стали принятые в 2007 и 2008 году решения в отношении бывших в употреблении автомобилей и автомобильных кузовов. Несмотря на широко пропагандируемые несколько лет назад шаги по вступлению в ВТО, связанные с некоторой либерализацией внешнеторговой политики, пошлины на новые автомобили составляют существенные 30%.

В России появилось большое количество сборочных производств иностранных компаний, а модельный ряд автомобилей, поступающих в официальную продажу, расширяется каждый год. Уже в 2007 году произошел перелом - при покупке нового автомобиля россияне стали чаще выбирать импортную продукцию, а к 2009 году доля иномарок в автопарке многих городов превысила половину: на Дальнем Востоке – 70-90%, в крупных городах Сибири – 50-70%, в Москве – 58%, Санкт-Петербурге – 52%, в Московской области 50-55%³. Существенно увеличивается стоимость покупаемых автомобилей, «средний» покупаемый автомобиль становится более современным, комфортным и безопасным.

Количество дорог в городах и трасс регионального и федерального значения осталось практически неизменным, при этом качество улично-дорожной сети подчас ухудшилось. Дорожные фонды были отменены, а последующие изменения в распределении финансирования не позволили содержать имеющиеся пути сообщений в исправном состоянии. Федеральная трасса Владивосток-Москва, которую официально открыли несколько лет назад, до недавнего времени содержала 1000 километров неасфальтированных и иногда непроходимых участков. Только в середине 2010 года работы дейс-

³ По материалам агентства «Автостат».

твительно завершились и трасса была «открыта» повторно, однако отдельные участки трассы уже нуждаются в капитальном ремонте.

Возросшая за 10 лет почти вдвое обеспеченность автомобилями встретилась с совершенно неразвитой инфраструктурой, отсутствием необходимых дорог, развязок, инженерных сооружений и парковочных мест. Многочасовые пробки стали привычной реальностью большинства крупных городов уже несколько лет назад, и ситуация в этом отношении продолжает ухудшаться. Даже небольшие погодные изменения (ливни, снегопады, гололед) становятся причиной практически полного паралича дорожного движения в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Владивостоке. Стратегии борьбы с данной проблемой не разработаны, и многие эксперты говорят о том, что уже через несколько лет столице, а затем и другим перегруженным городам, грозит транспортный коллапс. Принимаемые меры носят точечный характер и тяготеют к запретительным решениям через увеличение штрафов, введение дополнительной платы за проезд или иных ограничений на въезд или движение по определенным участкам дорог.

Существенно ужесточена ответственность водителей за нарушение правил дорожного движения, некоторые статьи (выезд на встречную полосу, вождение в состоянии опьянения) стали безальтернативно «лишенческими», другие – предполагают иные серьезные наказания. В этих условиях существенно усилились стимулы для злоупотреблений со стороны инспекторов ГИБДД. Отчасти этот негативный эффект снижается использованием средств фото- и видеофиксации, а также автоматизированных систем регистрации правонарушений, однако в целом проблема по-прежнему имеет глобальный характер. Хрестоматийными стали примеры действий инспекторов, закрашивающих белой краской разрывы в «прерывистой» линии разметки в



Башкортостане, «подставных» автомобилей, препятствующих обгону на разрешенных участках в Приморье, а также экипажей ДПС с системой видеофиксации, «подгоняющих» в темное время суток миганием света автомобиля на Третьем транспортном кольце с целью регистрации превышения установленной скорости движения более, чем на 60 км/ч⁴.

Повышенная нагрузка на РЭО и МРЭО ГИБДД, связанная с существенным увеличением количества регистрационных действий, по-прежнему создает очереди, делает общение с инспекторами некомфортным, провоцирует конфликты. Несмотря на ряд мероприятий административной реформы, в некоторых регионах всё еще существуют классические многодневные очереди со списками и «покупкой» мест. Сама система регистрации автотранспорта и выдачи водительских удостоверений не поменялась кардинально и сохраняет пережитки прошлого: привязку к конкретному подразделению, недостаточному использованию ИКТ в работе и отсутствию стимулов к результативной работе служащих.

⁴ Данное правонарушение, согласно КоАП РФ, грозит лишением права управления автомобилем.



1.2. ВЫВОДЫ

Очевидно, что государство оказалось совершенно не готово к прогрессирующим темпам автомобилизации страны и изменению экономического поведения потребителей на авторынке. С одной стороны, отдельные государственные органы не оставляют попыток вернуть автомобилистов к потреблению продукции отечественного автопрома, с другой – система государственного регулирования в сфере дорожного движения по-прежнему тяготеет к устоявшимся принципам. Остаются нерешенными и усугубляются инфраструктурные, координационные, коммуникационные и иные проблемы, с которыми вынужден сталкиваться собственник и водитель автомобиля.

Таблица 1. Изменение основных количественных показателей в системе дорожного движения в 2000-2010 годах.

	2000	2005	2008	2009	2010
Численность сотрудников Госавтоинспекции	100,2	115,7	130,1		
Количество транспортных средств, млн.	31	35	41,2		
Протяженность дорог федерального значения, тыс. км	46,4	47,1	48,8		
Количество регистрационных действий, млн.	8,8	13,8	19,2		
Выдача водительских удостоверений, млн.	6,09	3,18	6,24		
Количество ДТП, тыс.	157,5	223,3	218,3	203,6	
Число погибших, тыс.	29,6	34	29,9	26,1	
Обеспеченность автомобилями на 1000 чел.	132		226		233

В условиях нарастающей остроты проблем автомобилисты не только становятся их жертвами, но и испытывают на себе негативные результаты действий государства, многие из которых принимаются с целью переложить ответственность на водителя. Существенно возросла экономическая и административная нагрузка на автовладельцев, что позволяет сделать вывод, что принимающими решения лицами автомобиль по-прежнему считается роскошью, а не средством передвижения и бытовой необходимостью.



СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ, ЛИЧНОГО АВТОТРАНСПОРТА, РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ДОПУСКУ К ДВИЖЕНИЮ

Ключевые тезисы раздела:

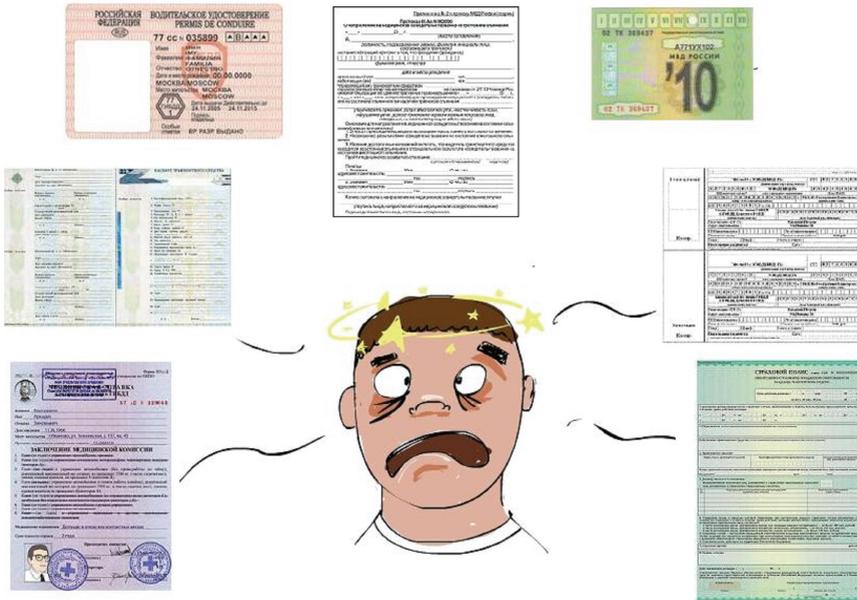
- Требования к автомобилисту неадекватны текущей экономической и социальной обстановке
- Отношения между органами власти в области ответственности за результаты и показатели максимально размыты, сложно исключить фактор развития сознания автомобилиста и изменения его экономического поведения.





2.1. ОРГАНЫ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПОЛНОМОЧИЯ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ И ЛИЧНОГО АВТОТРАНСПОРТА

При рассмотрении проблем дорожного движения в большинстве случаев в роли партнёра (или оппонента) автомобильного сообщества выступает Госавтоинспекция и её сотрудники. В то же время в регулировании и принятии решений в сфере безопасности дорожного движения, личного и общественного транспорта принимает участие значительное количество органов и структур, роль многих из которых велика, но неочевидна для общественного мнения.



Влияние органов исполнительной власти на проблемы, с которыми сталкивается автомобилист, представлено в Таблице 2. Проблемы сгруппированы по условным сферам регулирования, которые представляют собой комплекс самостоятельных действий автомобилиста и взаимодействий с органами власти в целях получения определенного статуса или реализации текущих потребностей, связанных с использованием транспортным средством. Те процессы и точки взаимодействия, где отсутствует массовое недовольство граждан и очевидные конфликтные моменты, в список «проблем» не попали, поскольку их рассмотрение не входит в цели доклада.

В число органов, участвующих в государственном регулировании, помимо федеральных органов исполнительной власти включены региональные и местные органы, от действий и решений которых прямо или косвенно могут зависеть сценарии развития или решения тех или иных проблем. Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере дорожного движения и автомобильного рынка, на данный момент состоит из 10 органов.

Кроме органов власти и органов местного самоуправления существенную роль в развитии ситуаций, связанных с обучением, страхованием, рынком автомобилей и запчастей играют объединения дилеров и производителей, ассоциации страховщиков, отдельные организации и предприятия. Их влияние в процессе принятия решений в определенных вопросах может быть более существенным, чем отдельных ФОИВ, но в целом инициативы коммерческих или некоммерческих организации проводятся скорее через решения конкретного органа власти, чем через механизмы общественных (гражданских) инициатив.

Таблица 2. Органы, осуществляющие регулирования в сфере дорожного движения и автомобильного рынка.

Сфера регулирования	Проблема	Примечание	Кто виноват?													
			ГИБДД	Минпромторг	ФТС	Минэкономразвития	Минобранки	Росавтодор	Росстрахнадзор	Ространснадзор	ФСО	ФСБ	органы МСУ	Регионы		
Приобретение статуса водителя	Процесс обучения в автошколе		да				да									
	Госпошлины за сдачу экзаменов и получение ВУ	НК РФ														
	Процедура получения ВУ		да		да											
Приобретение транспортного средства	Ввозные пошлины на иномарки			да												
	Издержки, связанные с регистрацией ТС		да													да
	Госпошлина за регистрацию ТС	НК РФ			да											
	Иные препятствия и барьеры для импортных ТС			да												
	Техническое регулирование			да												
Эксплуатация транспортного средства	Транспортный налог															да
	Технический осмотр		да													да
	ОСАГО								да							
	Стоимость бензина															
	Стоимость запчастей и расходных материалов			да												
Дорожное движение	Качество дорожной сети							да							да	да
	Организация движения и парковочных мест		да												да	да
	Аварийность и безопасность		да					да							да	да
	Штрафы и санкции	КоАП РФ + действия ГИБДД	да													
	Контроль за соблюдением правил (процедуры)		да		да					да						
	Специальные мероприятия											да	да			



2.2. ВЫВОДЫ

Количество органов власти, вовлеченных в регулирование «болевых точек» автомобилиста, уже само по себе является проблемой, поскольку создает издержки координации, не позволяет прозрачно и четко разграничить полномочия в рассматриваемой сфере. Но более серьезные сложности связаны с тем, что в большинстве отдельных острых вопросов фигурирует два и более ведомства, что существенно усложняет решение проблем и реагирование на запросы современного автомобилиста. Неявный и непрозрачный для рядового водителя характер связи между органами и действиями в определенной сфере нарушает возможности для получения адекватной обратной связи от общественности и граждан, не позволяет создать конструктивный диалог. Кроме того, это размывает ответственность ведомств за достижение тех или иных целей и результатов, а также способствует неэффективному⁵ распределению негативных и позитивных реакций населения в отношении отдельных органов.

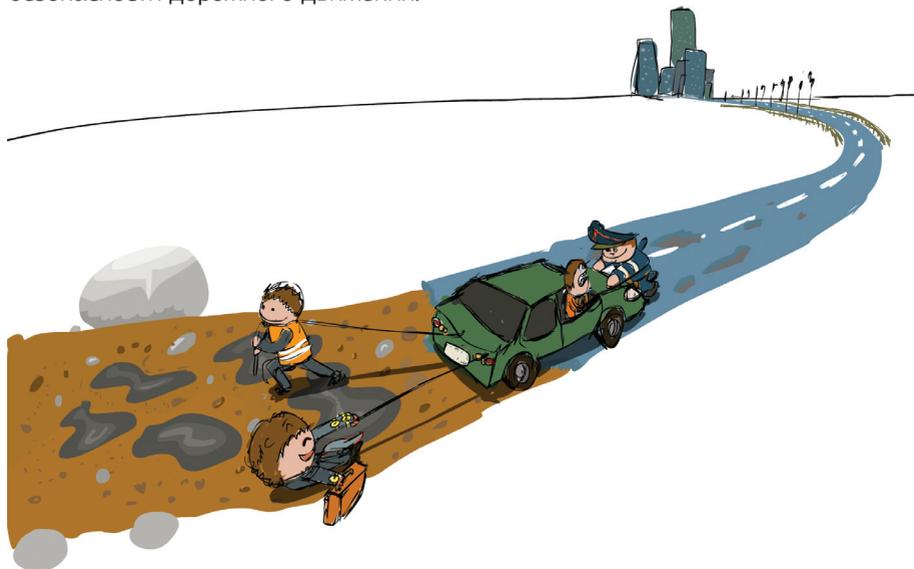
Классическим примером ситуации, когда работа различных органов представляет собой несогласованный и неэффективный «тандем», является проблема парковки в большинстве крупных городов России. Региональные и местные органы в течение многих лет не могут решить проблему даже с предоставлением минимального количества организованных парковочных мест, а инспекторы ГИБДД успешно осуществляют «карательные» меры в отношении нарушителей правил стоянки и остановки. И крайними в этой ситуации, как и во многих других, оказываются автомобилисты, вынужденные выбирать между систематическим нарушением правил и отказом от пользования личным транспортом. Это в очередной раз доказывает, что любая проблема должна решаться комплексно, с приложением совместных скоординированных усилий различных структур и органов власти.

В условиях запутанности системы регулирования и отсутствия стройной системы оценки тех или иных воздействий упускается из виду влияние естественных факторов, обеспечивающих положительную динамику по многим показателям. Так, например, рост покупательной способности населения,

⁵ По материалам агентства «Автостат».

правильный маркетинг и конкуренция на рынке существенно повышают долю новых автомобилей в автопарке и скорость его обновления, а повышение активной и пассивной безопасности транспортных средств, ставшее одним из мощнейших двигателей торговли в данной сфере – к существенному снижению тяжести последствий ДТП. То есть фактически тенденция к позитивным изменениям в сфере БДД вообще может быть результатом естественного развития рынка и изменения сознания потребителя, но интерпретирована как успехи конкретных ведомств и программ.

Учитывая, что современные проблемы безопасности дорожного движения являются комплексными и затрагивают строительство, промышленность, контрольно-надзорные функции, инженерное оборудование и регулирование дорожного движения, существенно уменьшить количество органов, участвующих в решении этих проблем, не представляется возможным. Для успешного противостояния вызовам современной реальности в сфере дорожного движения необходимо переходить к комплексному подходу, который предполагает скоординированные усилия органов власти и местного самоуправления и позволяет избежать ситуации со «слабым звеном», когда действие или бездействие одного участника, не вовлеченного в систему взаимодействий, блокирует усилия остальных. Это приводит к выводу о том, что необходимо определить орган или структуру, которая станет координирующим центром в системе взаимодействий вокруг реализации программ по безопасности дорожного движения.

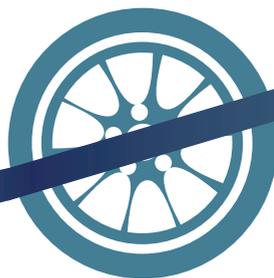




КЛЮЧЕВЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПОСЛЕДНИХ НЕСКОЛЬКИХ ЛЕТ, ВЫЗВАВШИЕ НЕГАТИВНУЮ РЕАКЦИЮ АВТОМОБИЛИСТОВ

Ключевые тезисы раздела:

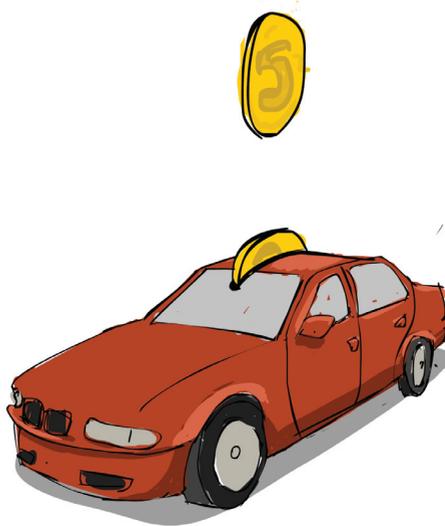
- Часть мер совершенно необоснованна и неэффективна (Евро-4, госпошлины), но бьёт по карману автовладельцев.
- Обещания по либерализации рынка остаются обещаниями, прогрессирует прессинг по таможенным сборам.
- «Вход на рынок» для водителей существенно затруднен массой административных барьеров.
- Все меры имеют устойчиво запретительный характер (два пути: увеличение сборов и ужесточение ответственности).
- Появление гражданского самосознания у автомобилистов: «за что я плачу налоги?»
- У таможенной политики масса негативных эффектов: снижение поступлений в бюджет, откат экономики, торможение развития рынка, недовольство потребителя, ухудшение фона международных отношений.



3.1. НАРАСТАНИЕ ДАВЛЕНИЯ НА ВЛАДЕЛЬЦЕВ АВТОМОБИЛЕЙ

3.1.1. Увеличение таможенных пошлин на новые иномарки

В декабре 2008 года принято решение о повышении с 25 до 30% ставок ввозных таможенных пошлин на новые иномарки как антикризисная мера в целях защиты отечественных производителей и недопущения вымывания необходимых экономике средств за рубеж. Таким образом, себестоимость и цена новых автомобилей, ввозимых из-за рубежа, возросла. По мере истощения запасов уже ввезенных по старым ставкам автомобилей все автоимпортеры один за другим объявили о повышении цен на свой модельный ряд на несколько процентов. В сочетании с падением рубля относительно мировых валют (многие дилеры во время кризиса вернулись к ценообразованию в долларах и евро) данная мера нанесла мощный удар по автомобильному рынку в России, который имел мощную тенденцию к росту на протяжении последних нескольких лет и выходил на первую позицию в Европе. Принятая мера усугубила тенденцию к снижению спроса на новые иномарки, а немногочисленные потребители, в планах которых была покупка транспортного средства, остались недовольны подобной политикой. В отличие от развитых зарубежных стран, взявших курс на оздоровление экономики через потребителей, в России именно производители получали дотации и кредиты, финансовая нагрузка от которых в виде налогов, сборов и пошлин легла в основном на граждан.



Существенным фактом является то, что первым в рядах автопроизводителей, объявивших о повышении цен на свою продукцию после введения повышенных ставок таможенных пошлин, стал именно «Автоваз». Для сравнения – в условиях кризиса, невыгодных курсов валют и повышения цен на весь модельный ряд корпорация Тойота в России не повысила цены на модель «Камри» российской сборки, хотя кузова, двигатели и многие другие агрегаты для неё в отличие от комплектующих «Лад» и «Нив», ввозятся из-за рубежа.

Исключительно временная мера, как называли повышение пошлин многие чиновники, по истечении срока действия постановления (9 месяцев) была продлена еще на 9 месяцев, а затем и вовсе была закреплена на постоянной основе в новом таможенном кодексе.

3.1.2. УВЕЛИЧЕНИЕ ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН НА ПОДЕРЖАННЫЕ ИНОМАРКИ



Одновременно с повышением пошлин на новые иномарки были изменены ставки ввозных пошлин и на все подержанные автомобили. При этом в данном сегменте повышение не было столь мягким. По многим позициям, особенно для автомобилей старше 5 лет и с большими двигателями, повышение стало просто колоссальным, что фактически снизило до нуля импорт таких автомобилей. Изменения в ставках пошлин для юридических лиц имели следующий характер:

- для бензиновых автомобилей в возрасте от 3 до 5 лет: на 150-300% (в зависимости от объема двигателя);
- для бензиновых автомобилей в возрасте от 5 до 7 лет: на 400-700%;
- для бензиновых автомобилей в возрасте старше 7 лет: на 60-90%⁶;
- для дизельных автомобилей в возрасте от 3 до 5 лет: на 200-300%;
- для дизельных автомобилей в возрасте от 5 до 7 лет: на 500-650%;
- для дизельных автомобилей в возрасте старше 7 лет: на 60-90%.

⁶ Для автомобилей старше 7 лет повышение оказалось не столь существенным, т.к. для них на тот момент уже несколько лет действовали так называемые «запретительные» ставки пошлин.

Таблица 3. **Реальные размеры пошлин на популярные подержанные иномарки:**

автомобиль	возраст, лет	размер пошлины (Евро, было)	размер пошлины (Евро, стало)
Toyota Corolla 1.8 ⁷	3	810	2700
Volkswagen Passat 2.0	3	900	4300
Mazda 6 2.3	4	1035	4945
BMW 530	4	1650	6450
Toyota Corolla 1.8	6	810	5220
BMW 530	6	1650	12000
Toyota Mark 2 2.5	8	5000	10000

Согласно опросу, проведенному крупнейшим автомобильным порталом Рунета Drom.ru в мае этого года (см. Приложение 2) по просьбе Института государственного ГУ-ВШЭ, именно решение о повышении пошлин на подержанные иномарки стало наиболее болезненным для большинства из 17 248 участников голосования. Эта мера существенно затронула следующие группы граждан и существенно ухудшила их положение:

- практически всех жителей Дальнего востока как потребителей исключительно импортных подержанных автомобилей (импортируемые японские автомобили занимают более 90% автопарка некоторых субъектов Российской Федерации);
- многочисленную категорию автовладельцев в Сибири и малочисленную – на Урале и в европейской части России как потребителей японских, европейских и американских б/у автомобилей;
- граждан, занятых в процессе привоза автомобилей: продавцов, сотрудников портов, таможенных брокеров, перевозчиков (автомобильных и железнодорожных), моряков.

Данные меры привели к широкому общественному недовольству, прежде всего среди жителей Сибири и Дальнего востока, поскольку повлекли массу негативных последствий для граждан и государства, в том числе:

- в первые месяцы после принятия постановления импорт подержанных автомобилей практически полностью прекратился, а за первые 9 месяцев

⁷ Рабочий объем двигателя округлен до указанного значения в литрах, рассматриваются бензиновые модификации.

2009 года⁸ через дальневосточные таможи в Россию было импортировано в 8,4 раза (или на 88%) меньше автомобилей, чем за тот же период прошлого года;

- поступления в бюджет от уплаты таможенных пошлин на автомобили за первые 9 месяцев 2009 года составили 6,3 млрд. руб., это в 4,9 раза меньше, чем в 2008 году (30,7 млрд. руб.) (согласно информации портала «Auto.lenta.ru» со ссылкой на Дальневосточное таможенное управление);
- по информации портала Drom.ru за первые 10 месяцев 2009 года импорт поддержанных машин возрастом до 5 лет из Японии упал в 25,2 раза — до 10 тыс. штук, из США — в 44 раза, до 470 штук, из Южной Кореи — в 48 раз, до 420 штук, Германии — в 67,5 раза, до 90 штук.
- существенно снизилась активность на автомобильных ранках, что вызвало запустение складов временного хранения и площадок для торговли;
- многие фирмы-поставщики, в течение последних лет сумевшие выстроить полностью «белые» схемы поставок автомобилей, что предполагало гарантии, предпродажную подготовку, возможность обслуживания и т.д., вынуждены были свернуть деятельность;
- часть граждан, купивших автомобили за рубежом до выхода документа и не успевших привезти их до вступления его в силу, была вынуждена дополнительно платить сотни и тысячи евро (в виде пошлин), к которым они не были готовы, что усугублялось затягиванием сроков оформления автомобилей на таможне;
- сотрудники таможенной службы, более не занятые работой с автомобилями, стали уделять повышенное внимание другим грузам, что увеличивало сроки их прохождения и влекло дополнительные издержки грузоотправителей и грузополучателей.

Таким образом, разработанные Минпромторгом России заградительные меры в отношении зарубежных б/у автомобилей, надежно защитили восток страны от импорта автомобилей, попутно практически разрушив крупную отрасль народного хозяйства. Однако это не помогло российским автопроизводителям широко развернуть продажи своей продукции в Сибири и на Дальнем Востоке.

⁸ Постановления о повышении пошлин сроком на 9 месяцев вступили в силу в начале января 2009 года.

3.1.3. Введение экологических требований Евро – 1,2,3...

Первое упоминание об экологической сертификации как дополнительном барьере на пути ввоза подержанных автомобилей появились в октябре 2006 года. Новые требования к транспортным средствам предполагали обязательное его соответствие международным нормам Евро-2 и запрещали ввоз автомобилей более низких экологических классов. Первичный ажиотаж, связанный с возможным запретом и преградами для импортных автомобилей быстро сошел на нет, поскольку выяснилось, что для автомобилей, экологический класс которых не определен или не подтвержден, предусмотрена процедура его получения в органах по сертификации. Стоимость данной услуги составляла порядка 3-4 тысяч рублей. После введения норм Евро-3 ситуация фактически не поменялась за исключением того, что все модели автомобилей должны были пройти новый этап сертификации. Примечательно, что сертификат Ростехрегулирования о соответствии экологическому классу Евро-3 можно было получить на автомобиль любого возраста и с любым двигателем, только для старых моделей он стоил на 2000 рублей дороже. Таким образом, работа над экологическим благополучием автопарка страны стала очередным побором со стороны органов власти. Стоит отметить, что российский автопром, часть продукции которого разрабатывалась десятки лет назад, также беспрепятственно получил сертификацию Евро-3, а для перехода на экологические требования Евро-4, вступившие в силу в отношении импортных автомобилей с начала этого года, получил двухлетнюю отсрочку.

3.1.4. Увеличение таможенных пошлин на автомобильные кузова

Впервые с понятием заградительных пошлин на иномарки жители России столкнулись в 2002 году, когда были существенно повышены пошлины на иномарки старше 7 лет. Учитывая, что именно иномарки старше 7 лет были доступны большинству граждан и пользовались большим спросом, вскоре была придумана новая схема привоза автомобилей из-за рубежа, получившая название «конструктор». С кузова автомобиля демонтируется двигатель и ходовая часть, ввозится отдельно, а потом собирается на территории России и оформляется как замена агрегатов на более старом автомобиле той же марки. Фактически это та же крупноузловая сборка автомобилей, которую практикуют многие автопроизводители на территории РФ, но производимая с предварительно разобранным бывшим в употреблении автомобилем. «Конструктора» благодаря оптимизации таможенных платежей стали очень популярными в начале 2000-х годов, однако с ростом благосостояния граждан теряли популярность в пользу ввезенных целиком более молодых автомобилей. Для борьбы с данной схемой привоза 30 июля 2007 года были введены запретительные пошлины на автомобильные кузова: минимальный таможенный платеж был установлен на уровне 5000 Евро, что фактически прекратило использование данной схемы для импорта автомобилей.

Однако помимо основной цели такая мера ударила и по тем автомобилистам, которые не собирались ввозить разобранный автомобиль. Для бывавших в ДТП автомобилей, в которых из-за повреждения несущих элементов необходима замена кузова, теперь невозможно привезти из Европы или Японии номерной агрегат по доступной цене. Кроме того, подорожали и запчасти на автомобили, поскольку зачастую в виде отдельных агрегатов завозили автомобили не в целях оформления под старый паспорт, а с целью продажи на запчасти.

3.1.5. Увеличение государственных пошлин за юридически значимые действия

В декабре 2009 года вступили в силу поправки в Налоговый кодекс РФ, существенно увеличивающие государственные пошлины за юридически значимые действия различных органов, в том числе осуществляемые Госавтоинспекцией МВД России. Так, например, государственная пошлина за регистрацию автомобиля с выдачей металлических номерных знаков выросла почти в 4 раза (с 400 до 1500 рублей), за внесение записи в паспорт транспортного средства – в 10 раз (с 20 до 200 рублей). Регистрация транспортного средства только в виде госпошлины потребует 1700 рублей, госпошлина за техосмотр – еще 300. Таким образом, стоимость приобретения статуса автовладельца существенно возросла, а с учетом оплаты услуг технического осмотра (около 500 рублей), а также различных навязываемых ГИБДД и посредниками услуг уже может составлять весьма существенную сумму в несколько тысяч рублей. Для жителей сельской местности, стоимость транспортных средств которых составляет зачастую менее 40-50 тысяч рублей, это существенные издержки.

Неясным остается обоснование такого повышения. Процедура регистрации не претерпела изменений, стандарт услуги, установленный административный регламентом о регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним⁹, по-прежнему во многих МРЭО не исполняется, посреднические услуги по регистрации не исчезли. Себестоимость номерных знаков, согласно информации сотрудников ДОБДД МВД России, составляет порядка 400 рублей, что совпадает со старым размером госпошлины. Получение государством 1100 рублей с каждой постановки на учет выглядит как дополнительный скрытый налог на роскошь быть автомобилистом. Особенно острую реакцию данное нормативное изменение вызвало потому, что произошло незадолго до повышения штрафов за «транзиты», заставившего тысячи автовладельцев совершать регистрационные действия.

⁹ Приказ МВД РФ от 24.11.2008 N 1001 "О порядке регистрации транспортных средств".

3.1.6. Запрет импорта бывшей в употреблении резины

Очередным неприятным сюрпризом для автовладельцев стал запрет ввоза бывшей в употреблении резины, которую Минпромторг России включил в список особо опасных отходов, запрещенных к ввозу в свободном порядке. И если на западе страны данное решение затронуло очень узкую группу автовладельцев (как правило, это потребители спортивных автошин), то для многих жителей востока РФ подержанная резина – это также привычно, как и подержанные автомобили. Причин тому несколько:

- бывшая в употреблении резина из Японии с износом порядка 10% может иметь цену порядка 25-30% от стоимости такого же нового комплекта, что делает рынок б/у резины привлекательным для широких категорий граждан;
- при примерно равной цене бывшая в употреблении резина именитых марок (Bridgestone, Yokohama) зачастую существенно выигрывает по эксплуатационным характеристикам у новых покрышек корейских, тайских, а тем более, китайских и российских производителей;
- многие модели, марки и типоразмеры резины полностью отсутствуют в виде официальных поставок на российском рынке, при этом её всегда можно заказать на аукционах Америки или Японии.

Доказательством популярности и высокого качества б/у резины является наличие рынков резины в каждом крупном городе, при этом количество рынков часто превышает количество магазинов, торгующих новыми покрышками. Запрет ввоза бывшей в употреблении резины грозил сделать качественные покрышки недоступными широким категориям автовладельцев, что негативно скажется на аварийности и дорожно-транспортном травматизме, особенно в сложных метеоусловиях.

Импортерам бывших в употреблении шин удалось доказать, что данный товар ввозится в целях потребления, соответствует допустимым нормам использования (остаточная глубина рисунка протектора) и потому не является отходом. Под давлением отечественного производителя, не способного конкурировать даже с бывшим в употреблении товаром, в августе 2010 года была установлена ставка пошлины на б/у резину в 20% стоимости, но не менее 20 евро за каждую шину. Это приведет к «выдавливанию» с рынка подержанных шин, прежде всего небольшого размера для недорогих автомобилей.

3.1.7. ОСАГО

За годы существования системы обязательного страхования автогражданской ответственности часть автовладельцев всё же пришла к выводу о её необходимости и важности, другая – привыкла и стала относиться как к очередному ежегодному налогу. Существенное недовольство вызывают только регулярные попытки страховщиков увеличить стоимость данного вида страхования. Однако отсутствие явного недовольства не говорит об отсутствии реальных проблем в самой системе (недобросовестность страховых компаний и агентов остаются за рамками данного доклада, поскольку это касается рынка страхования в целом, а не только его автомобильного сегмента).

Прежде всего, наиболее несправедливой является ситуация с двумя и более транспортными средствами у одного владельца. Он не может управлять ими одновременно, а следовательно, вдвое переплачивает относительно реального страхового риска его действий. Здесь ситуация более всего напоминает дополнительный налог. Ответственность одна, водитель один, а платить нужно за каждый автомобиль.

Вторым слабым местом системы является сезонность использования, исчисляемая нелинейно. Наиболее болезненна эта ситуация для мотоциклистов, которые эксплуатируют свои транспортные средства всего 6 месяцев в году, однако стоимость полиса за такой период использования существенно выше 50% от годовой.

Спорной является и ситуация с коэффициентами по другим параметрам, в том числе мощности. Почему именно мощность, а не масса дает повышаемый коэффициент? Если предполагается, что мощные транспортные средства могут причинить больше вреда – то почему для них не предусмотрен увеличенный лимит выплат? Эти вопросы по-прежнему волнуют многих автомобилистов, особенно в городах с высокой стоимостью полиса.

3.1.8. Технический регламент о безопасности колесных транспортных средств

Принятие Технического регламента о безопасности колесных транспортных средств не стало неожиданностью для автомобилистов, поскольку слухи о работе над ним появились задолго до появления документа. Общественности стал доступен и черновой вариант, мало общего имевший с итоговой версией, отчего многие положения данного нормативно-правового акта стали неожиданностью для широкой категории автомобилистов. Накануне выхода постановления наиболее остро обсуждался вопрос о пресловутом «запрете правого руля», однако причастные к разработке лица уверяли, что опасения необоснованны, поскольку техрегламент даже не содержит словосочетания «правый руль». Несмотря на это, в окончательном тексте документа содержался косвенный запрет на ввоз автомобилей из внутреннего рынка Японии, выраженный в требовании к идентификационному номеру транспортного средства (VIN). Такой номер отсутствует на автомобилях, производимых для внутреннего рынка Японии и составляющих подавляющее большинство ввозимых в Россию автомобилей с правым рулем. Вопрос о том, какое отношение к безопасности транспортных средств имеет 17-значный (а не 11-значный) идентификационный номер, до сих пор остается открытым.

Но запрет на ввоз автомобилей, не имеющих VIN-номера, был не единственным запретом, объявляющим ту или иную категорию автомобилей «вне закона». Новый технический регламент фактически запрещал следующие категории транспорта:

- подержанные автомобили из Соединенных Штатов Америки (несоответствие цвета внешних световых приборов, «красные поворотники»);
- большое количество моделей Хонда, Ситроен и других производителей (не имеют шкалы спидометра, скорость отображается на табло в цифровом виде);
- выпускаемые в обращение транспортные средства Министерства обороны (не имеют VIN-номера);
- автомобили повышенной проходимости, подготовленные для езды по пересеченной и труднодоступной местности (запрет силовых металлических бамперов и иных выступающих конструкций, «кенгурятников»);
- автомобили для инвалидов с нарушениями функций нижних конечностей (отсутствие тормозного механизма с ножным приводом);

- длинномерные грузовики (снижение допустимой длины транспортного средства до европейского уровня – 18,75 метра вместо установленных ПДД 20 м);
- большое количество моделей зарубежных производителей, произведенных в конце 90-х – начале 2000-х годов, оснащенных фарами с газоразрядными (ксеноновыми) источниками света (введение требования об обязательном автоматическом корректоре светового пучка).

Некоторые из перечисленных требований не имеют ничего общего с безопасностью движения, что усиливает негодование автомобилистов принятым документом. Дата вступления документа в силу неизбежно приближалась, недовольство и страх граждан оказаться «вне закона» или не иметь возможности привезти автомобиль нарастали. Обещанные изменения в документе, призванные снять часть «наболевших» вопросов, были опубликованы на сайте, но забыты на несколько месяцев. Это не только волновало многих, но и существенно увеличивало риски граждан и организаций, имеющих в собственности или использующих «запретную» технику. Действующий документ с поправками вышел лишь за день до вступления в силу техрегламента, но далеко не все спорные моменты исходного документа были урегулированы. Несмотря на разрешение индивидуального ввоза автомобилей без VIN-кода и эксплуатацию грузовиков длиной до 20 м., решения об автоматическом корректоре для газоразрядных ламп, «красных поворотниках», ТС для инвалидов и некоторые другие остались без изменения.

Отдельного внимания заслуживают требования техрегламента о единственном импортере автомобилей и компонентов (запчастей). Документ предусматривает наличие только одной компании, имеющей официальное разрешение производителя на импорт техники и комплектующих. То есть фактически документ создает монополии в определенных сегментах рынка, что приведет к росту и без того высоких цен на технику и запасные части.

Таким образом, принятие техрегламента о безопасности колесных транспортных средств и поправок к нему не только ущемляет права автомобилистов символизирует несистемный и непоследовательный подход к регулированию. Явные недочеты документа, почти тайное его принятие, не позволившее выявить слабые места на этапе разработки, и затягивание сроков разработки поправок говорят о том, что права и проблемы рядовых водителей не являются приоритетом в регулировании. Достойным финалом стал срок вступления в силу поправок – 30 сентября, на неделю позже основного текста. Это значит, что на неделю в России была запрещена регистрация ввезенных автомобилей из Японии, эксплуатация длинномерных транспортных и использование усиленных бамперов на внедорожниках.

3.1.9. Введение категории водительских удостоверений на управление скутерами

В стороне от большинства «автомобильных» проблем стоит немногочисленная группа водителей мопедов (скутеров). Несмотря на то, что многие считают их частью сообщества мотоциклистов, правовой статус этих участников дорожного движения и реальные проблемы существенно отличаются. Сходство во внешнем виде транспортных средств, в сезонности их использования и повышенной опасности со стороны невнимательных участников дорожного движения – это то, что объединяет мотоциклистов и скутеристов. Особенность правового статуса последних является то, что согласно Правилам дорожного движения мопеды не являются механическими транспортными средствами, управление ими не требует водительского удостоверения и разрешено с 16 лет. Таким образом, водители скутеров в какой-то мере оказываются вне правового поля, охватывающего водителей, что в дополнении с отношением сотрудников ГИБДД к их поведению позволяет им не беспокоиться об ужесточении правил дорожного движения и ответственности за их нарушение. Кроме того, водителей скутеров не затрагивают проблемы ОСАГО, транспортного налога, парковки и прочих «больных тем» рядовых автомобилистов и во многом – мотоциклистов. Но высокопоставленные представители органов власти не оставили без внимания рассматриваемую категорию участников дорожного движения, существующую в стороне от большинства непопулярных решений. В начале этого года в СМИ вместе с нововведениями, касающимися подкатегорий водительских удостоверений для маршрутных такси и автомобилей с АКПП, снова прозвучали предложения о том, чтобы заставить водителей мопедов проходить процедуру получения водительского удостоверения. Это незамедлительно вызвало негативную реакцию, поскольку влечет за собой существенное расширение обязанностей и ответственности скутеристов, а издержки получения данного документа сравнимы со стоимостью современного мопеда.



3.1.10. Повышение возраста получения прав на мотоциклы до 18 лет

Возможность получения водительского удостоверения категории «А», позволяющего управлять мотоциклами и мотоколясками, в отличие от категорий «В» и «С», согласно современному российскому законодательству предоставляется по достижении 16 лет. Это широко используется молодыми людьми, поскольку в сочетании с относительно невысокой ценой мотоциклов более ранний возраст существенно повышает доступность личного транспорта для подростков. Повышение возрастного порога до 18 лет не позволит 16-17 летним лицам законно управлять мотоциклами, поэтому инициативы о подобном законодательном изменении встречают резко негативную реакцию как со стороны подростков, которые только собираются получить водительское удостоверение категории «А», так и мотоциклистов со стажем, поскольку многие из них получили право управления до достижения 18 лет и выступают на стороне более молодых единомышленников.

3.1.11. Повышение транспортного налога

Транспортный налог является одной из наиболее острых тем для автомобилистов. Особенное внимание к этому вопросу обеспечили недавние изменения в Налоговом кодексе Российской Федерации, позволяющие регионам в очередной раз удвоить ставки данного налога.



В исчислении суммы данного налога для каждой категории транспортных средств определена базовая ставка, которую до 2010 года каждый субъект РФ имел право законодательно увеличить или уменьшить в 5 раз. В 2009 году на фоне глобального экономического кризиса депутаты Государственной Думы предложили увеличить базовую ставку транспортного налога вдвое, что позволило бы регионам, установившим конечные ставки на уровне максимальных (Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область, Башкортостан и другие), повысить их еще в 2 раза. Такая инициатива встретила мощнейшее сопротивление общественности и решительно настроенных автомобилистов, которые призывали саботировать уплату транспортного налога различными способами. Совет Федерации отклонил поправки в Налоговый кодекс и направил законопроект на доработку, что сняло общественную напряженность, связанную с данным вопросом. Спустя несколько дней появилась новая редакция законопроекта, которая успешно прошла все три чтения в нижней палате, одобрена Советом Федерации и Президентом РФ. При оставшейся неизменной базовой ставке регионы получили возможность увеличивать её не в 5, а в 10 раз. Что изменилось в сравнении с непринятой «антинародной» редакцией? Фактически – ничего, поскольку регионы – «максималисты» всё равно получили возможность удвоить ставки налога, от перестановки множителей, как известно, произведение не изменяется. Однако затягивание вопроса и игра формулировками в совокупности с поспешными выводами многих СМИ («Повышения не будет!») позволило искусственно ослабить об-

щественную реакцию, поскольку далеко не все автовладельцы разобрались, к чему в итоге ведут изменения в Налоговом кодексе.

Однако сама по себе возможность для повышения налога субъектами – не самый острый вопрос, связанный с транспортным налогом. Система налогообложения в целом и используемая налоговая база – вот основные темы, которые вызывают недовольство автомобилистов.

Сущность транспортного налога.

Непонимание и недовольство вызывает у многих то обстоятельство, что транспортный налог начисляется просто за факт обладания зарегистрированным автомобилем вне зависимости от способа, частоты, интенсивности и других параметров его использования. Таким образом, несправедливым и неэффективным является налогообложение в отношении:

- транспортных средств исключительно сезонного использования (мотоциклы);
- универсальных транспортных средств, используемых владельцами только в определенное время года («дачники», жители крайнего севера);
- транспортных средств «выходного дня» (автомобили повышенной проходимости, подготовленные для бездорожья, спортивные, редкие, раритетные и прочие транспортные средства);
- двух и более транспортных средств в собственности одного владельца, который физически не имеет возможности эксплуатировать их одновременно (микроавтобус для путешествий + городской хэтчбэк, экономичный автомобиль для ежедневных поездок + спортивный автомобиль для прогулок, внедорожник для сельской местности + седан для городской эксплуатации).

Владельцы перечисленных транспортных средств вынуждены платить налог за свои транспортные средства в полном объеме, даже если используют его несколько раз в году, а значит, практически не пользуются дорогами, не загрязняют атмосферу и не совершают иных действий, которыми можно было бы обосновать налоги и сборы в их отношении.

Налоговая база.

В качестве налоговой базы по прогрессивной шкале используется мощность транспортного средства, что также представляется не в полной мере обоснованным. Автомобили и мотоциклы с более мощными двигателями занимают столько же места на парковке и не наносят дополнительного вре-

да дорожному полотну, что вызывает обоснованные сомнения в том, что именно мощность должна быть ключевым показателем в исчислении налога. Наиболее ущемленными в данном случае являются владельцы мощных автомобилей «выходного дня», используемых значительно реже городских автомобилей «на каждый день», но при этом платят в несколько раз больше налогов. В этом случае высокий транспортный налог на автомобили большой мощности (более 200 и более 250 лошадиных сил) выступает в качестве своеобразного «налога на роскошь», который приходится платить уже за то, что в собственности имеется такое транспортное средство. Но действительно ли стоит считать мощный автомобиль роскошью? Ведь и старые и недорогие автомобили могут иметь высокую мощность при невысокой цене. В таблице 4 приведено сравнение ставок транспортного налога в Москве для различных автомобилей, попадающих в наиболее «дорогую» категорию «свыше 250 лошадиных сил». Представлено три группы:

1. Мощные автомобили 1995-2000 года выпуска
2. Аналогичные по классу новые автомобили тех же производителей
3. Иные наиболее мощные автомобили других марок

Таблица 4. Сравнительные ставки транспортного налога для мощных автомобилей.

автомобиль	год выпуска	стоимость, руб.	мощность, л.с.	налог, руб.	налог, % от стоимости
Audi S8	1999	450 000	360	54 000	12,00
Subaru Legacy B4 turbo	2000	300 000	260	39 000	13,00
Toyota Mark 2	1995	250 000	280	42 000	16,80
Audi A8 4.2	2010	4 500 000	372	55 800	1,24
Subaru Legacy 2,5 GT	2010	1 700 000	265	39 750	1,86
Lexus GS460	2010	2 800 000	347	52 050	3,08
Toyota Camry 3.5	2010	1 350 000	277	41 550	2,37
Subaru Impreza WRX STI	2010	1 900 000	300	45 000	1,63
Porsche Cayenne Turbo	2010	4 600 000	500	75 000	1,71
Nissan GT-R	2010	4 200 000	480	72 000	

Как мы видим, относительная ставка налога существенно увеличивается с возрастом автомобиля, то есть фактически транспортный налог является регрессивным по стоимости, что перекладывает его тяжесть на менее обеспеченных людей. Еще одной важной особенностью является то, что для некоторых категорий автомобилей его относительная ставка превышает 10% и приближается к 20%. При увеличении налоговых ставок вдвое, что стало возможным после принятия поправок в Налоговый кодекс, часть автомобилистов будет вынуждена платить около трети стоимости автомобиля в год либо различными способами уходить от уплаты налога. Безусловно, такой способ налогообложения не является эффективным и оптимальным. Часть субъектов РФ уделила внимание данной проблеме и установила понижающие коэффициенты для автомобилей старше 3, 7, 10 лет, чтобы снизить нагрузку на менее обеспеченных граждан, в том числе имеющих мощный автомобиль. Однако повсеместно данная практика распространения не получила.

Альтернативным способом налогообложения является включение дополнительного налога в стоимость бензина, что позволило бы привести в соответствие интенсивность использования транспортных средств и объем налогов, автоматически регулировать налог в зависимости от мощности и массы транспортного средства, а также стимулировать использование малолитражных и экономичных транспортных средств. Инициативы по переходу на такую систему налогообложения обрели новую силу после волнений, связанных с повышением ставок транспортного налога. В марте 2010 года появились сообщения о том, что Комитет Совета Федерации РФ по промышленной политике поддержал концепцию внесенных на рассмотрение в Госдуму поправок в Налоговый кодекс РФ, которые предлагают включать транспортный налог в розничную стоимость бензина.

На этом положительные движения закончились, а параллельно с этим были внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях об ужесточении ответственности, ориентированные на борьбу с теми автомобилистами, которые хотят уйти от уплаты транспортного налога в его классическом варианте «за лошадиные силы». Более того, несколько месяцев спустя, стало известно, что в России возрождаются дорожные фонды, которые будут наполняться из акцизов на бензин, которые в течение трех лет будут увеличиваться на 1 рубль каждый год. Следовательно, стоимость недешевого и некачественного бензина в стране увеличивается чуть более, чем на 10%, что обеспечивает колоссальные сборы. Но налог «на роскошь иметь в собственности автомобиль» не отменен! Таким образом, вместо замены неэффективного налога на более эффективный, автомобилисты будут

платить оба. Идея отмены транспортного налога трансформировалась в его двукратное снижение или отмену для авто с мощностью до 150 л.с. (для них сегодня действуют наиболее гуманные ставки), но реальных решений по снижению не последовало.

Новые веяния.

В сентябре 2010 года в прессе появились сообщения о новой инициативе по повышению и без того высокого транспортного налога – Минпромторг предложил использовать его в качестве стимулятора для покупки новых автомобилей путем повышения ставки для всех транспортных средств, не соответствующих стандарту Евро-4. Предлагается снизить ставку на 30% для класса Евро-5 и увеличить на 20-100% для Евро-3 и ниже. Все авто, выпущенные ранее 2006 года, по мнению Минпромторга, должны облагаться двойным налогом. Учитывая, что автомобили «льготного» класса составляют ничтожную долю от автопарка страны, а средний возраст автомобиля – выше 10 лет, подавляющее большинство автомобилей как выпущенные ранее 2006 года будут обложены двойным налогом. В сочетании с недавним повышением базовой ставки в случае установления «по максимуму» налог может составить рекордные 50-70% от стоимости некоторых автомобилей. Важно, что в этом случае речь идет не о полуразобранных и брошенных в подворотнях «Запорожцах», стоимость которых стремится к нулю, а о комплектных и далеко не исчерпавших свой ресурс иномарках, выпущенных в 90-х – начале 2000-х годов и оснащенных современным оборудованием и мощными двигателями. К счастью владельцев автомобилей, проект увеличения налога не был поддержан Минэкономразвития и пока не привел к поправкам в Налоговом кодексе Российской Федерации.

3.1.12. «Ксенон»

Очередной «головной болью» автомобилистов стали так называемые «ксеноновые» фары или световые приборы с газоразрядными источниками света. Кроме описанных выше требований автомобильного техрегламента об обязательном наличии автокорректора светового пучка, вступающих в силу в сентябре¹⁰, и автоматически делающих автомобили с ручным корректором пучка (именно им японские и западные производители оснащали многие автомобили с «ксеноном») запрещенными к эксплуатации, негативный вклад в вопросы, связанные со светом фар внесло руководство ГИБДД.



Письмо НИЦ БДД МВД России от 15.01.2010 «О нарушении правил установки внешних световых приборов» не является нормативно-правовым актом, однако действия ДПС ГИБДД подняли его значимость на один уровень с изменениями КоАП РФ. Текст письма гласит, что установку «ксеноновых» ламп (газоразрядных источников света) в автомобили, на которых изначально использовались «галогеновые» лампы (лампы накаливания), следует квалифицировать как правонарушение, предусмотренное ч.3 ст.12.5 КоАП РФ. Такая квалификация правонарушения мотивирована тем, что, по мне-

¹⁰ На сегодняшний день в отношении световых приборов действуют нормы ГОСТ Р 51709-2001, в который в 2006 году был включен и в 2007 году исключен пункт об обязательном наличии автокорректора.

нию НИЦ БДД, «ксенон» имеет иной режим работы. 20 февраля 2010 года вышло разъяснение ДОБДД, которое во многом повторяло текст письма и содержало указание на маркировки световых приборов, свидетельствующие о том или ином типе источника света. Документ предполагал применение ч.3 ст.12.5 КоАП в отношении водителей автомобилей с «ксеноном», но без соответствующей маркировки, что карается лишением права управления транспортным средством на срок от 6 месяцев до 1 года с конфискацией световых приборов. Таким образом, даже без изменения каких-либо нормативных актов, тысячи автомобилистов стали в одночасье насколько же «опасными», как любители выезжать на полосу встречного движения в нарушение правил, превышать скорость более чем на 60 км/ч и управлять автомобилем в состоянии опьянения¹¹. Но детальное рассмотрение нормативной правовой базы показывает следующее:

1. Требования к световым приборам установлены ГОСТ Р 51709-2001, до появления письма НИЦ БДД все автомобили, фары которых отрегулированы в соответствие с данным документом вне зависимости от используемого источника света, допускались к дорожному движению при прохождении государственного технического осмотра.
2. ГОСТ в отношении режима работы использует только следующее понятие: постоянный режим работы, кроме этого используется понятие проблесков. И «галогенные», и «ксеноновые» фары имеют постоянный режим работы.
3. Ч.3 ст.12.5 КоАП предусматривает ответственность за управление ТС, световые приборы, **цвет огней и режим работы** которых не соответствуют установленным требованиям. Формулировка предусматривает одновременное нарушение цвета и режима работы огней, связанную, например, с незаконной установкой проблесковых маячков и специальных сигналов ФСО России. Все остальные нарушения по световым прибором попадают под ч.1 ст.12.5 КоАП и караются штрафом в сто рублей или предупреждением. Таким образом, если режим работы огней не соответствует требованиям (при соответствии цвета) **или** цвет огней не соответствует требованиям (при соответствии режима), данное правонарушение должно быть квалифицировано по «мягкой» статье (ч.1 ст.12.5, предупреждение или штраф в размере ста рублей).
4. Маркировка источников света, приведенная в разъяснении ДОБДД (DC – ближнего, DR – дальнего, DCR – двухрежимного света с газоразрядными источниками света) для определения, какой источник света должен

¹¹ Данные правонарушения согласно КоАП РФ также караются лишением права управления.

использоваться в фарах, не учитывает некоторые особенности транспортных средств японского производства. Все автомобили, произведенные для японского рынка и ввезенные впоследствии в Россию, оснащенные производителем газоразрядными источниками света, имеют иную маркировку (например, HCHR), что ДОБДД требует трактовать как фары с галогенными лампами накаливания и, соответственно, по ч.3 ст.12.5 изымать водительское удостоверение и конфисковывать световые приборы.

Усложнили ситуацию и противоречивые решения судов высоких инстанций по вопросу применения ч.3 в отношении водителей с «ксеноном». Таким образом, благодаря письму НИЦ БДД МВД России, многие водители, фары которых оборудованы газоразрядными лампами и отрегулированы в соответствие с требованиями, рискуют быть лишены права управления транспортными средствами.

3.1.13. Ужесточение Правил дорожного движения и ответственности за их нарушение

В течение многих лет Правила дорожного движения и ответственность за их нарушение в Российской Федерации имеют тенденцию к постоянному ужесточению. Совсем недавно (23.09.2010), благодаря изменению КоАП, пятикратно (до 500 рублей) увеличен штраф за «тонировку», притом теперь ответственность предусмотрена именно за управление ТС с тонированными не по стандарту стеклами, что не позволяет безнаказанно двигаться к месту устранения неисправности после получения постановления со штрафом. Каждый следующий инспектор, обладающий соответствующими полномочиями, может выписать штраф повторно, даже если водитель уже был наказан и записался в сервис на снятие тонировочной пленки. Одним из последних изменений (05.04.2010), касающимся ответственности за нарушения Правил, стало увеличение со 100 до 300-800 рублей штрафа за управление незарегистрированным ТС и с 200 до 500-800 рублей за управление ТС, не прошедшим государственного технического осмотра. Как уже упоминалось выше, данные изменения были продиктованы необходимостью принуждения к постановке на учет транспортных средств, владельцы которых уходили от уплаты высокого транспортного налога. Но кроме тех, кто сознательно не ставит транспортное средство на учет, под ответственность попадают и законопослушные граждане: при перевозке транспортного средства из одной части страны в другую, при продаже транспортного средства и пр. Более того, во многих регионах зарегистрировать транспортное средство в отведенные законом 5 дней невозможно из-за графика и качества работы регистрационных подразделений. Зачастую с учетом очередей и необходимости повторных обращений процедура регистрации занимает 7 и более дней, что вынуждает владельцев нарушать требования по регистрации.

Еще одним сравнительно недавним (07.05.2009) изменением КоАП стало увеличение со 100 до 800-1000 рублей штрафа за невыполнение требования Правил дорожного движения уступить дорогу пешеходам. Это изменение направлено на предотвращение наездов на пешеходов, однако в ситуации крайними остались водители: штрафы за переход дороги в неподобающем месте или на запрещающий сигнал светофора остались неизменными. В конце 2010 года вступят в силу изменения в Правила дорожного движения, которые требуют от водителя не просто уступить дорогу, а обя-

зательно снижать скорость или останавливаться, если пешеходы переходят дорогу или собираются это сделать. Фактически очень многие пешеходные переходы (при повороте с центральных улиц в переулок, рядом с крупными рынками и торговыми центрами, а также в районах конечных станций метро, автобусных стоянок и прочих мест скопления пешеходов) в данном случае не нарушая правил проехать будет просто невозможно, т.к. пешеходы там идут практически непрерывным потоком и в любой момент времени, кроме ночи, кто-то из них собирается перейти дорогу. Сотрудникам ДПС остается лишь занять удобную позицию и выписывать штрафы всем без исключения водителям, проехавшим по переходу.



Решение практически любой проблемы, связанной с безопасностью дорожного движения и иными сопутствующими правилами, многие видят именно в ужесточении ответственности. Вместо того, чтобы ставить светофоры и строить надземные переходы для предотвращения наездов – можно увеличить штрафы за непредоставление преимущества, вместо изменения системы налогообложения – штрафы за «транзиты», вместо обеспечения парковочными местами – штрафы за остановку в неположенном месте, вместо ограждений и технических сооружений, повышающих безопасность – ввести дополнительные ограничения скорости. Однако метод исключительно карательных мер и «закручивания гаек» автомобилистам опасен не только тем, что провоцирует недовольство, конфликты и злоупотребления. Он не позволяет увидеть реальные результаты других мероприятий и ра-

боты органов. Если каждый год увеличивать штрафы, реальное количество нарушений упадет, а безопасность возрастет. А если не увеличивать? Можно ли обойтись без них? Этого узнать не удастся, поскольку отсеять вклад сотрудников ГИБДД, дорожников и местных властей в безопасность неотделим от фактора изменения поведения водителей в связи с введением новых наказаний. Полученная по итогам периода положительная динамика ДТП, смертности, травматизма может быть зафиксирована как достижение любого из заинтересованных органов.

3.1.14. Проблемы перерегистрации лизингового транспорта

Отдельной проблемой для ограниченной категории автовладельцев, прежде всего юридических лиц, занимающимися перевозками, стали административные барьеры, которыми сопровождаются лизинговые отношения с транспортом. Эта ситуация затрудняет развитие данного типа экономических отношений и в целом ухудшает климат на рынках, где широко используется лизинг автомобилей.

При истечении договора лизинга юридически меняется собственник транспортного средства, поэтому требуется обязательная перерегистрация с получением нового номерного знака. Это означает полную замену всех документов автомобиля, что влечет за собой две-три недели простоя, «холостые» пробеги в субъекте, связанные с прохождением осмотров на ТО, получением различного рода разрешающих документов, повышенную нагрузку на регистрационные подразделения ГИБДД и других организаций (транспортной инспекции, сертифицирующих органов АСМАП, страховых компаний, таможни). Для решения данной проблемы необходимо предоставить транспортным организациям, которые используют подвижной состав, привлеченный по договорам финансового лизинга, возможность по истечении срока лизинга и переходе права собственности от лизингодателя к лизингополучателю (транспортной компании, эксплуатирующей подвижной состав) право не перерегистрировать транспортное средство и сохранять за транспортным средством выданный при первичной регистрации государственный номерной знак.

Для снятия с учета автомобиля необходимо сначала обратиться в регистрационное подразделение ГИБДД с оригиналами документов автомобиля, документами по сделке (договоры, акты приема-передачи и т.д.) для изготовления сотрудниками РЭП заявления от имени перевозчика (первое обращение в ГИБДД), после чего с этим заявлением необходимо пройти осмотр на площадке, снять технику с учета в военкомате, потом с собранными на этом заявлении отметками снова обратиться в РЭП ГИБДД для получения транзитного номера (второе обращение в ГИБДД). Необходимо отказаться от требования предварительного обращения для изготовления заявления сотрудниками регистрационного подразделения и позволить автоперевозчикам готовить комплект документов самостоятельно. Это не только упростит процедуру для владельцев, но и снизит нагрузку на ГИБДД.

3.1.15. Проблема уличных пробок и парковочных мест

Одной из наиболее серьезных проблем рядового автомобилиста практически любого крупного города традиционно стала перегруженность улиц, которая влечет за собой постоянные пробки и проблему обеспеченности местами для стоянки личного автотранспорта. Остроту этого вопроса сглаживают два фактора: во-первых, произошло «привыкание» большинства водителей к текущей дорожной обстановке (многие из них никогда не сталкивались с нормальным дорожным движением), во-вторых, большинство из предлагаемых непопулярных мер так пока не превратились в реальные решения. Очевидно, что любые попытки переложить бремя проблемы на плечи автомобилистов очередными запретительными мерами встретят жесткую негативную реакцию, поскольку проблема вызвана, прежде всего, неспособностью властей различного уровня обеспечить должное инфраструктурное обеспечение дорожного движения.



Наиболее явно проблема пробок и парковочных мест существует в Москве, где перегруженность дорог и мест для стоянки превратилась из точечной или фрагментарной в повсеместную. На столичных дорогах сегодня практически отсутствует понятие «час пик», поскольку затруднения в движении сохраняются в течение всего дня, лишь немного ослабляясь в обеденное время и изменяя локализацию. Очевидно, что столичные власти не только не сумели предугадать и предупредить такие проблемы, но и не справляются с ними в условиях очевидного ежегодного усугубления ситуации. Общественное внимание к данной проблеме существенно обострил Генеральный план развития города Москвы до 2025 года, в котором не учтена критика в отношении градоначальства, звучащая последние несколько лет. Учитывая, что площадь, отведенная под улично-дорожную сеть столицы, существенно меньше, чем в столицах других государств, в т.ч. наиболее загруженных транспортом, именно дорогам должно быть уделено наибольшее внимание. Однако выделение площадей под строительство дорог осуществляется в недостаточном объеме (намного ниже общемировых стандартов), а планировка города с уязвимой радиально-кольцевой структурой не имеет тенденции к изменению в оптимальные схемы. Тем временем, скорость движения по многим улицам и магистралям столицы в течение дня приближается к скорости пешехода.

Недовольство широких слоев граждан вызывает точечная застройка, прежде всего в центрах городов, которая создает точки притяжения населения (бизнес-центры, магазины, предприятия сферы услуг) без обеспечения необходимым количеством мест для стоянки транспорта клиентов и сотрудников. Эта проблема характерна не только для столицы, но и для других крупных городов, где новые объекты усугубляют и без того сложную ситуацию с несоответствием инфраструктуры растущему автопарку.

Используемые и предлагаемые меры по регулированию ситуации не решают проблему, а временно уменьшают её влияние, как правило – локально. Очевидно, что уже сейчас необходимо комплексно подходить к организации движения во всех крупных городах. Система мер должна включать в себя следующие аспекты:

- изменение принципов градостроительства с учетом современных реалий и ускоренной автомобилизации населения;
- непрерывное совершенствование существующих объектов дорожной инфраструктуры с целью устранения «узких мест»;
- повышение гибкости транспортной системы с целью улучшения ситуации в случае чрезвычайных ситуаций;

- воспитание культуры вождения, направленной на снижение остроты проблем с проездом и стоянкой транспортных средств;
- стимулирование граждан и работодателей к изменению системы и локализации занятости с целью уменьшения нагрузки из-за суточной миграции населения.

В качестве первоочередной меры необходимо пересмотреть градостроительное законодательство с учетом обострения транспортных проблем в масштабе городов, регионов и страны в целом. Изменения должны заострить внимание на проблемах организации парковочных мест при застройке новых районов, строительстве и реконструкции объектов в существующих районах, а также проектировании основных магистралей и общей дорожной сети города.

3.1.16. Качество дорожной сети

Старая поговорка про «две беды» в России не теряет своей актуальности столетиями, проблема дорожного строительства, финансирования и проектирования магистралей за последние 20 лет стала еще более острой. Если проблемы 90-х годов можно было объяснить глубокими экономическими потрясениями, то ухудшение ситуации в 2000-х - прямое следствие неэффективного управления в системе дорожного строительства на всех уровнях.

Сегодня подавляющее большинство улиц в населенных пунктах и междугородних трасс не соответствуют принятым в мире стандартам, а часть из них вообще малопригодна для передвижения легковых автомобилей. Исключениями из правил являются некоторые федеральные трассы, части инфраструктуры аэропортов и дороги в отдельных крупных городах. Впрочем, даже состояние трассы Москва – Санкт-Петербург, одной из самых загруженных в стране, является неудовлетворительным, что отлично характеризует состояние транспортной инфраструктуры в стране. В мировых рейтингах качества дорог Российская Федерация занимает места по соседству с отсталыми странами Африки и Азии. Применяемые технологии дорожного строительства и их качество безнадежно отстает от мировых стандартов. Так, например, чтобы поддерживать нормальное состояние магистралей в Москве, асфальт на них перекалывают дважды в год, уже через месяц после обновления ровный асфальт покрывается колеями. Зачастую в проблеме плохих дорог винят водителей грузовиков или использующих шипованную резину, а также суровый климат. Однако грузовики и шипы есть не только в России, а нормативный срок службы дорог в Скандинавии, расположенной преимущественно за полярным кругом, в три раза выше, чем в России.

В этих условиях сложно ожидать положительной отзиков автомобилистов на предоставляемые им дороги и улицы. В общественном сознании активно формируется мировоззрение современного налогоплательщика: государству – налоги, гражданам – дороги. В условиях существования транспортного налога именно его автомобилисты расценивают как оплачиваемый «абонемент» для участия в пользовании дорогами, но прямой связи между налогом и дорогами нет. Так, например, Нижегородская область отличается неудовлетворительным качеством дорог даже в столице региона, но имеет одни из самых высоких ставок налога. Возрождение дорожных фондов, после отмены которых в 2000 году ситуация с дорогами ухудшалась, должно способствовать решению проблемы, однако нынешняя ситуация не выдер-

живает никакой критики. Высокий транспортный налог, высокие цены на бензин – и практически худшие в мире дороги. Поэтому в списке негативных реакций водителей на власть важное место занимают именно этот вопрос, ведь качество трасс и улиц влияет на ключевые эксплуатационные показатели дорожного движения: аварийность, комфорт, скорость и стоимость передвижения, износ транспортных средств.

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ МЕР ПОДДЕРЖКИ РОССИЙСКОЙ АВТОМОБИЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ



Ключевые тезисы раздела:

- Программы по развитию автопрома не имеют реальных результатов.
- 15-летний опыт поддержки смертельно больного предприятия не принес положительных сдвигов.
- Типичный сценарий проектов в автопроме: громкое начало, выделение денег, неизвестность, провал.
- Доступность продукции ВАЗ, ГАЗ – миф! Российский автомобиль не только устаревший, некачественный и опасный, но и дорогой.



4.1. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОГРАММЫ УТИЛИЗАЦИИ

Одной из мер, направленных на борьбу с глубоким кризисом в автомобильном рынке России, стала нашедшая программу утилизации транспортных средств, стартовавшая 8 марта 2010 года. Она предоставляет возможность обменять полнокомплектное транспортное средство, возраст которого более 10 лет, на сертификат, дающий возможность получить скидку в размере 50 000 рублей на новый автомобиль российского производства. Программа получила финансирование в размере более 10 миллиардов рублей и предполагала выдачу 200 000 сертификатов.

При разработке данной программы учтен опыт зарубежных стран, где субсидирование потребителей, преследующее цели обновления автопарка, оздоровления экономики и поддержки производителей в автомобильной промышленности, имели большой успех и позволили добиться улучшения ситуации. Для Российской Федерации данная программа стала фактически первой существенной антикризисной мерой, направленной на поддержку потребителей, а не производителей продукции. Данная мера должна была способствовать достижению следующих общественно значимых результатов:

- поддержка потребителей автомобилей в условиях кризиса;
- стимулирование спроса на продукцию отечественного производителя;
- обновление автопарка;
- частичное решение проблемы с утилизацией ветхих и «бесхозных» транспортных средств;
- увеличение занятости и доходности предприятий-утилизаторов.

Весьма прозрачные цели и выгода от программы для всех участвующих общественных групп сделали её очень популярной. Несмотря на большое количество её критических оценок некоторыми экспертами и СМИ, а также проволочки и несогласованность действий различных структур, не позволивших на начальном этапе успешно утилизировать автомобили во всех регионах, уже в начале мая, спустя два месяца после начала программы, стало

понятно, что она может закончиться раньше срока, который намечался на 1 ноября 2010 года, поскольку уже по состоянию на 11 мая было выдано более 117 тысяч сертификатов. Самыми популярными моделями автомобилей, на которые покупатели используют полученные скидки, стали наиболее дешевые автомобили, прежде всего Лада «Классика». Прежде всего, это происходит потому, что предоставляемая скидка составляет до 30% от стоимости новой Lada 2105 и 2107. Еще одной причиной является то, что среди владельцев «автохлама», реальная рыночная стоимость которого ниже 50 тысяч рублей, не так много потенциальных потребителей автомобилей стоимостью 300 и более тысяч рублей, к которым относятся более современные модели «Автоваза» и зарубежных производителей.

Несмотря на кажущуюся очевидность успеха программы утилизации, выводы о её реальном эффекте делать можно будет только через 1-2 года, когда можно будет оценивать среднесрочные и долгосрочные эффекты от её реализации. Ажиотажный спрос на модели российских производителей создает иллюзию резкого подъема автомобильного рынка, однако здесь необходимо учитывать следующие факторы:

- Отложенный вследствие кризиса или иных причин спрос на автомобили программа превратила в реальный, поэтому сейчас многие пользуются «удобным моментом». Таким образом, повышенные продажи в месяцы действия программы сменятся еще более сильным падением продаж после неё, так как в большой мере и «будущий» спрос на дешевые модели будет удовлетворен в ближайшие месяцы. Данная программа способна выступить в качестве катализатора спроса в краткосрочной перспективе, но имеет мало шансов повлиять на вкусы и предпочтения потребителей, определяющие срок использования одного транспортного средства и выбор марок и моделей.
- Часть автовладельцев использует программу прежде всего для того, чтобы не упустить выгоду от ненужного автомобиля, находящегося в собственности. Парк таких автомобилей исчерпаем, поэтому эффект первой волны здесь имеет большое значение.

Реальную эффективность программы с точки зрения потребителей подбывает сама «невидимая рука рынка», которая вследствие ажиотажного спроса подтолкнула дилеров, прежде всего «Автоваза», к повышению цен на свои модели. По данным информационного агентства «Автостат», цены на большинство моделей «Лада» повысились на 15-30 тысяч рублей, а «Нива» - на 40-50 тысяч рублей. Учитывая ненулевую стоимость сдаваемых

в утиль транспортных средств, а также тот факт, что использование программы утилизации влечет за собой издержки, связанные с самой утилизацией (не более 3000 рублей), снятием автомобиля с учета и совершения иных действий с целью получения сертификата, можно сделать вывод, что реальная выгода от использования сертификатов при покупке продукции «Автоваза» не превышает 10–20 тысяч рублей. В этих условиях ажиотажный спрос может смениться резким охлаждением интереса потребителей к продукции данного производителя.

Несмотря на очевидные слабые стороны программы, распределение первых 200 000 сертификатов закончилось досрочно, и было принято решение о выделении дополнительных средств. По состоянию на начало октября 2010 года количество выданных сертификатов составило около 320 000¹².

Важной особенностью рассматриваемой программы является неоднородность её успеха по регионам, большой успех в европейской части страны контрастирует с полным провалом на востоке. Согласно информации от единственного в Приморском крае предприятия, осуществляющего утилизацию транспортных средств в рамках программы, к середине мая, то есть в период наиболее активного действия программы (весна 2010 года) в регионе был утилизирован всего 91 автомобиль, что составляло менее тысячной доли от общего количества выданных в России сертификатов. Совокупные результаты в регионах Дальнего Востока к октябрю 2010 года также не впечатляют: во Владивостоке было выдано всего 397 сертификатов (0,124% от общего количества по стране), в Хабаровске — 53 (0,017%), Благовещенске — 896 (0,28%), Чите — 127 (0,04%), Улан-Удэ — 3 (0,0009%), Иркутске — 605 (0,189%)¹³. Таким образом, несмотря на большой средний возраст автомобилей в округе, данная мера совершенно не стимулировала спрос на продукцию российских автозаводов.

¹² Двойная выгода, РБК Daily – <http://www.rbcdaily.ru/2010/10/12/industry/517963>

¹³ Там же



4.2. ДИНАМИКА ДОЛИ ИНОСТРАННЫХ АВТОМОБИЛЕЙ В АВОПАРКЕ

В течение последнего десятилетия, а особенно в период 2004-2008 годов, существенно изменилась структура автомобильного парка и автомобильного рынка страны. Ввиду увеличения покупательской способности граждан и активной экспансии зарубежных производителей на российский рынке, расширения гаммы поставляемых и собираемых в России автомобилей иностранных марок, доля отечественных транспортных средств заметно снизилась. За указанный период этот показатель уменьшился более чем в 2,5 раза. Существенно изменяется и структура автопарка, совокупная доля иномарок в котором составила в 2008 году цифру, близкую к 45%. Более подробная информация по продаваемым автомобилям, текущей и прогнозируемой структуре автопарка представлена на графиках 1-3.

График 1.

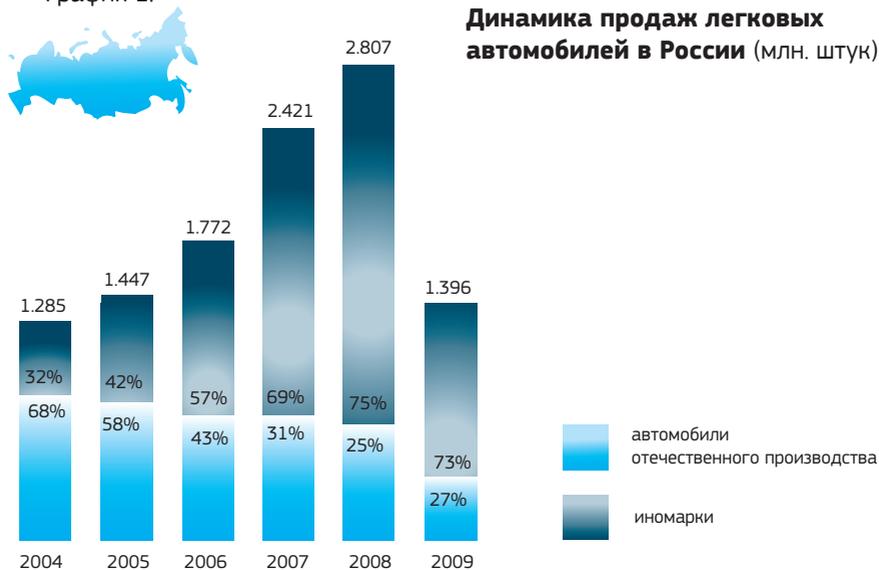


График 2. Структура автопарка России (01.07.08) по данным “Автостата”

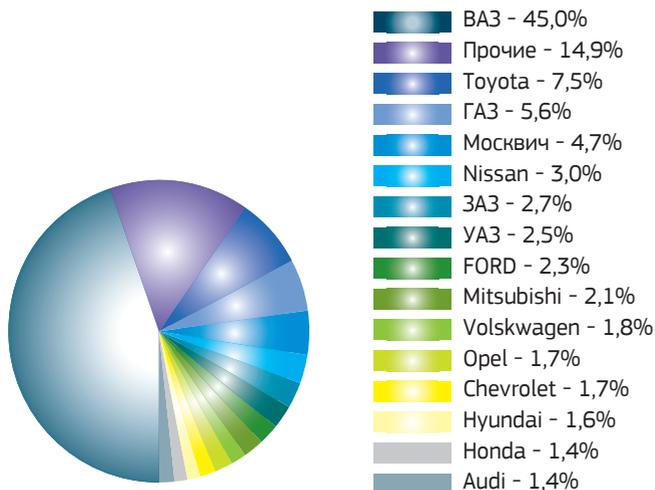
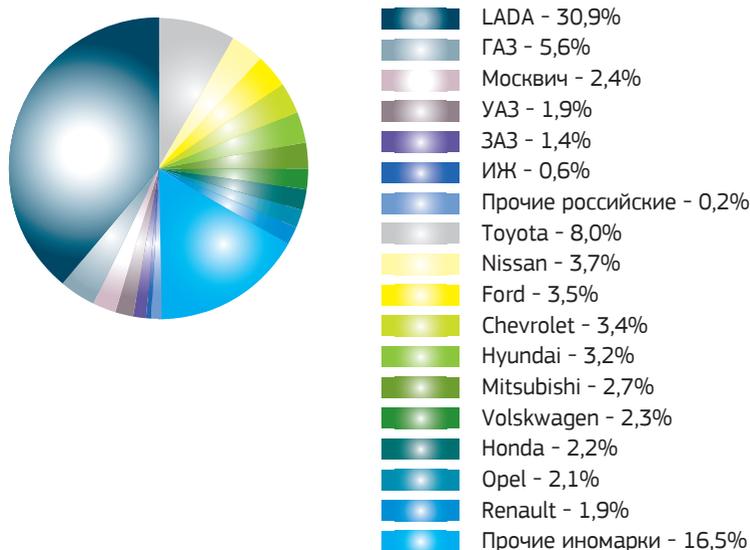
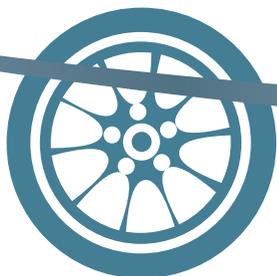


График 3. Прогноз структуры парка легковых автомобилей в РФ в 2012 году по данным “Автостата”





4.3. РЕЗУЛЬТАТЫ ВЛОЖЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ В АВТОВАЗ, КАМАЗ, ГАЗ

4.3.1. «Автоваз»

История крупнейшего автомобильного предприятия Советского Союза и России началось с того, что он в 1970 году стал выпускать разработанный в начале 60-х годов автомобиль марки «Фиат», который стал хитом в социалистических странах во многом благодаря тому, что альтернативных автомобилей в данных странах просто не было. Учитывая, что уже на момент схода с конвейера первой «копейки» этот автомобиль был не самым современным, данная модель быстро устарела, но вполне подходила для неискушенного советского потребителя. Высокий спрос на эти автомобили поддерживался мощной государственной защитой от зарубежной продукции. Именно это стало основной традицией уникальной российской автомобильной промышленности, что подтверждает и современная история предприятия.

В разгар перестройки в середине 80-х годов руководство страны утверждало, что предприятие, безнадежно отстававшее от зарубежных автопроизводителей, через 10 лет станет «законодателем мод в мировом автомобилестроении». Крах этих планов можно списать на развал Советского Союза и глубокий экономический кризис переходного периода, что не позволяет не заметить слишком фантастический сценарий, предсказанный главой государства.

Через 10 лет высокопоставленные лица стали добиваться помощи предприятию в размере 15 млрд. рублей, утверждая, что предприятие выпустит седан для чиновников и народный автомобиль для горожан и сельчан. В 1997 году, с задержкой графика на 5 лет, с конвейера сошла уже устаревшая «десятка», а в 2004 – «Калина». Если на роль народного автомобиля эти модели могли подойти, хотя их цена делала их недоступными для широких категорий граждан, то автомобилем для чиновников они не стали.

В 1999 году было обещано, что в течение двух лет предприятие выпустит автомобиль на базе немецкого седана. В течение следующих 5 лет

новые модели на автозаводе не появлялись, а на базе немецких не существуют и сейчас.

В 2002 году запретительные пошлины на иномарки возрастом 7 и более лет, а также выделение денежных средств в размере 17,5 млрд. рублей оправдывались тем, что данные меры в течение трех лет сделают завод конкурентоспособным. В последующие 6 лет завод выпустил две новые модели и повысил продажи, но его доля на рынке упала почти в три раза. Стоит отметить, что в середине 2008 года стоимость новой «Калины» (морально устаревшей модели класса «В») в России превышала стоимость новой «Короллы» (лидера в сегменте «С»-класса) в Японии¹², несмотря на то, что стоимость энергоресурсов, стали и рабочей силы в Японии значительно выше.

В конце 2007 года сообщалось, что завод полностью обновит модельный ряд к 2013 году. Сегодня наиболее молодой моделью «Автоваза» является «Приора», впервые вышедшая с конвейера 3 года назад, самой старой – «Классика», появившаяся 40 лет назад (в Италии – почти 50). Концепт-кар под название «Проект С», громко заявленный на автосалонах в 2007 году и планировавшийся к выпуску в течение нескольких лет, официальных сообщениях пресс-службы и руководства завода больше не появлялся.

В разгар экономического кризиса в условиях введения запретительных пошлин почти на все категории подержанных автомобилей «Автоваз» получил помощь в размере 25 млрд. рублей, которые должны были помочь предприятию в течение трех лет стать мировым брэндом. В течение года завод неоднократно обращался за помощью, а руководством страны принимались различные меры по его спасению. На 1 декабря 2009 года долг предприятия составил 80 млрд. рублей. Эта цифра почти равна стоимости всей произведенной продукции предприятия. Программа утилизации подстегнула спрос на отечественные машины, однако вряд ли можно ожидать выполнения всех громких планов завода и какой-либо положительной динамики в его позициях.

В 2009 году выпущено 294 737 автомобилей, то есть государственная помощь в расчете на единицу продукции составила порядка 85 000 рублей, что составляет от 20 до 50% стоимости автомобиля. Таким образом, население страны фактически дважды платит за продукцию данного предприятия – сначала в виде налогов, которые вкладываются в развитие предприятия, а затем на рынке по завышенным ценам.

¹² Здесь с базовой версией японского автомобиля сравнивается намного менее оснащенная топовая модификация отечественного по состоянию цен на июль 2008 года, когда «Калина» стоила порядка 14 000 американских долларов.

4.3.2. Проект «Volga Siber»

В 2006 году в прессе широко обсуждался проект сотрудничества Горьковского автозавода с компанией Chrysler, согласно которому российский автопроизводитель приобретал лицензию на производство в России американского автомобиля Chrysler Sebring предыдущего поколения, а также необходимого для этого оборудования с завода Sterling Heights Automotive Plant в Детройте. Автомобиль Siber был показан публике в 2007 году, а в 2008 прошли его испытания и конвейер, рассчитанный на производство до 100 000 автомобилей в год, заработал.

На этапе подготовки и старта проекта в его адрес звучало много хвалебных речей, новую «Волгу» называли выдающимся проектом и чуть ли не прорывом в автомобилестроении. Предполагалось, что автомобиль с успехом замени старые «Волги» на рынке и станет хитом продаж среди граждан как современный и сравнительно недорогой автомобиль. Многие высокопоставленные чиновники, а также представители предприятия выражали надежду на то, что «Волга» снова станет массовым автомобилем для госслужащих, поскольку старые модели «ГАЗа» уже не соответствовали требованиям времени. В связи со столь значительным событием даже Владимир Путин посетил завод и прокатился на автомобиле, дав ему высокую оценку. Руководство Нижегородской области приняло решение выделить 7,2 млрд рублей на поддержку предприятия при реализации проекта, что включало в себя различные меры, в том числе налоговые льготы и льготные системы кредитования производителя и потребителей. Предполагалось, что в 2008 году будет произведено 20 000 автомобилей, в 2009 – 40 000, а в последующем планировалось производить и продавать 60 000 автомобилей в год.

Реальный объем выпуска автомобилей в 2008 году составил порядка 1 700 штук, а в 2009 – 2 200. Таким образом, реальное производство составило порядка 5,5% от прогнозируемого. Даже существенное снижение цены на автомобиль (примерно на 25%) не позволило выйти на значимый объем продаж. Вскоре появились сообщения о том, что данный проект планируется свернуть ввиду его бесперспективности, однако развернутая программа утилизации и дополнительное субсидирование в размере 100 000 рублей, предоставляемое руководством Нижегородской области, позволило продлить жизнь модели и даже создало повышенный спрос на «Сайбер» в Нижнем Новгороде. Однако в целом данный проект оказался настолько же неудачным, насколько был амбициозным. Выбранная за

основу устаревшая модель, высокая цена (в 2008 году автомобиль стоил более 600 000 рублей или порядка 23 000 долларов США), а также отсутствие реальной целевой аудитории проекта решили его судьбу и принесли заводу исключительно убытки.

4.3.3. «КамАЗ» и другие производители грузовой техники

Судьба предприятий, производящих грузовую автомобильную технику и пассажирский транспорт, имеет много общего с судьбой производителями легкового автотранспорта. Существенные экономические изменения, проблемы с построением новых схем работы в 90-е годы, совершенно иные принципы работы и требования – всё это поставило их в сложные условия. Основным отличием для производителей грузовой техники стало то, что её качество и технологический уровень исторически был на более высоком уровне, нежели в производстве легковых автомобилей. Производству техники для удовлетворения спроса отраслей народного хозяйства уделялось существенно больше внимания, чем товарам для потребителя, поэтому даже после разрушения партнерских отношений со многими развивающимися странами на государственном уровне, спрос на российские автомобили сохранился, поскольку эта техника хорошо зарекомендовала себя и по-прежнему имеет хорошие эксплуатационные характеристики. В отчетах, публикуемых руководством «КамАЗа», фигурирует та же проблема, что и декларируемая «Автовазом», группой «ГАЗ» и прочими автопроизводителями, – жесткая конкуренция со стороны подержанной европейской и американской техники. Но «КамАЗ», имеющий мировое имя, в отличие от отечественных производителей легковых автомобилей, ведет борьбу за рынок и на территории других государств, не защищенный массой таможенных и иных барьеров. Учитывая этот фактор, а также большие успехи предприятия в создании современных двигателей и сохранение спроса на внутреннем рынке, деятельность «КамАЗа» (наряду с другими производителями грузовой и пассажирской техники) не вызывает существенного недовольства и не требует постоянных значительных финансовых вливаний.

4.4.4. Автопром – Дальнему Востоку

В ответ на обвинения в том, что заградительные меры в отношении японских автомобилей приняты в угоду безнадежно отсталым отечественным предприятиям и фактически являются сознательным ущемлением всех жителей востока страны, сторонники защиты нашего автопрома уверяли, что все эти изменения направлены во благо и способствуют развитию авторыннка в стране. Жителям Дальневосточных регионов, больше всех пострадавших от благих намерений, были обещаны достойные альтернативы и новые автомобили взамен несовременных и экологически грязных бывших в употреблении иномарок.

Было объявлено, что из-за высоких транспортных расходов конечная цена отечественных автомобилей на Дальнем Востоке в 2 раза выше, чем в центральных регионах, а это делает продукцию недоступной для широких слоев населения. Проблема срочно требовала решения, даже несмотря на то, что объявленное повышение стоимости предполагало расходы на перевозку в размере 160-350 тысяч рублей за один автомобиль. О реальности названных цен позволяет судить стоимость доставки автомобиля в обратном направлении, которая до повышения пошлин из-за высокого спроса составляла от 50 тысяч рублей¹⁵, а после повышения – от 30 тысяч. Кроме того, изложенную информацию опровергали даже официальные представители Автоваза, заявляя о том, что цены на их продукцию едины на всей территории страны, что подтверждалось и прайс-листами на сайтах дилеров. Всё это не помешало принять меры для «защиты интересов» жителей отдаленных регионов – оплату доставки автомобилей на Дальний Восток государство взяло на себя. То есть отныне налоги, уплачиваемые гражданами, пошли и на доставку отечественной продукции. Впрочем, мера не оказалась обременительной ввиду отсутствия какого-либо стимулирующего воздействия на региональный рынок.

Еще одной мерой, призванной дать достойную альтернативу «автохламу» из Японии должно было стать создание предприятия по сборке автомобилей прямо во Владивостоке. «Соллерс» при поддержке государства в рекордные сроки организовал сборку внедорожников в здании судоремонтного завода. Схема его работы хорошо знакома Владивостокцам: на предприятие привозят отдельно рамы, двигатели и кузова автомобилей, а на месте лишь устанавливают агрегаты. Отличие лишь в том, что на этом предприятии собира-

¹⁵ Индивидуальная доставка 1 легкового автомобиля по маршруту «Владивосток – Москва».

ли новые корейско-российские автомобили, а не подержанные японские. У многих возникли вопросы, зачем стоило затевать это мероприятие в центре перегруженного города, если спроса на данную продукцию нет и в ближайшее время не будет. Представители компании заявили, что оптимизировали логистические схемы путем размещения сборки именно там. Соответственно, «оптимизированная» схема производства требует перевозки машинокомплекта за 9000 км на восток и обратную транспортировку автомобиля к потребителю на запад, поскольку новые и качественные автомобили по-прежнему не выдерживают конкуренции с ввезенным до повышения пошлин «автохламом».

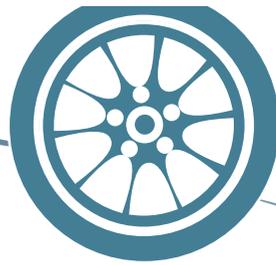
Таким образом, политика предложения достойной альтернативы и поддержки дальневосточных потребителей имеет место лишь для создания иллюзии развития рынка в регионе. Реальных положительных изменений нет, поскольку потребители слишком привыкли к качественным и современным автомобилям по доступной цене, которую отечественные предприятия обеспечить пока не могут. Потребители резко подорожавших «японцев» стали жертвой в борьбе Минпромторга за развитие безнадежно отставшей автомобильной промышленности в России.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПОЗИЦИЯ



Ключевые тезисы раздела:

- Автомобилист – участник формирования общественного мнения с активной позицией.
- Автомобилисту свойственно прогрессивный взгляд на организацию государства и регулирования: дороги за налоги, идеи дерегулирования, требования либерализации рынка.
- Эволюция протестной среды от «праворульного меньшинства» к «всеобщему недовольству». Все группы автомобилистов так или иначе затронуты изменениями.
- На острие противостояния оказывается ГИБДД вне зависимости от реальных причин недовольства.
- Переход от конкретных требований по решениям органов (пошлины, налоги) к чисто политическим (отставка правительства и проч.) вследствие отсутствия обратной связи. Автомобилисты пополняют ряды оппозиции.



5.1. ИСТОРИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПРОТЕСТНЫХ АКЦИЙ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 2 ГОДА И ИХ РАСПРОСТРАНЕНИЕ ПО СТРАНЕ



Серьезные и массовые протесты автомобилистов против отдельных законодательных изменений, ущемляющих их интересы, с начала 2000-х годов проводились довольно редко. Наиболее значимыми из них являются акции против введения высоких пошлин на иномарки старше 7 лет (2002 год) и против запрета праворульных автомобилей (2005 год). Но за последние 2 года массовые выступления автомобилистов, активно выражающих и отстаивающих свои права и интересы, стали практически обыденным и регулярным явлением.

Отправной точкой в не угасшей до сих пор волне протестов стало очередное повышение пошлин на иномарки в декабре 2008 года. Тогда Правительство России с разницей в 2 дня утвердило решения о повышении ставок ввозных таможенных пошлин на автомобили сначала для юридических, а затем для физических лиц. Изменение ставок было настолько существенным, что очевидным стала невозможность для многих потребителей поддержанных автомобилей в будущем приобрести иномарку (для многих автомобилей

сумма таможенного платежа превысила полную стоимость автомобиля в России до повышения), а для фирм-поставщиков и связанной с ними сферы услуг – невозможность далее продолжать хозяйственную деятельность. Реакция не заставила себя ждать: 14 декабря по всей России прошла акция протеста против этого повышения, особенно бурно протекавшая во Владивостоке. Тысячи автомобилистов, бизнесменов и сотрудников отрасли вышли на улицы города, фактически блокировав движение, отдельная инициативная группа перекрыла подъезд к краевому аэропорту. Граждане требовали отмены постановлений, телемоста с Председателем Правительства и присутствия СМИ, но эти требования были проигнорированы. Акция продолжалась весь день, что воодушевляло протестующих в городах из других часовых поясов, которые присоединились к протесту позже. Однако хорошо организованные сотрудники ГИБДД и других ведомств не позволили полноценно провести акции в других городах, не всегда используя для этого законные методы.

Очевидно, что власти в Приморье не были готовы к такой бурной реакции, но эта ошибка была вскоре исправлена: сначала организаторам не согласовывали по различным причинам акции, а когда автовладельцы в очередной раз собрались выразить протест в конце декабря – их ждала встреча с подразделениями московского ОМОНа, который без достаточных оснований применял для разгона мирной демонстрации спецсредства, жестоко подавлял любые проявления средств агитации и совершил большое количество задержаний. Всем задержанным мировые судьи без разбирательств выписывали постановления по ст. 20.2 КоАП за участие несанкционированной акции протеста, однако большое количество из них впоследствии было обжаловано и отменено. Среди пострадавших от рук ОМОНа был и сотрудник японской телекомпании, готовивший репортаж о протесте граждан. В других городах акции протеста декабря 2008 года обходились без жертв, но к её участникам применялся самый широкий перечень административных наказаний и контрольно-надзорных процедур, многие водители лишились водительских удостоверений по сфабрикованным административным делам. В сочетании с абсолютным отсутствием реакции властей на требования и молчанием СМИ это существенно сократило желание граждан выражать свою гражданскую позицию, последующие акции не принимали масштаба декабрьских и проходили в менее острой форме.

В Москве подобные мероприятия имели свой особенный характер – организаторы их не подвергались серьезному прессингу, а сотрудники милиции и ГИБДД не совершали грубых нарушений законодательства, стараясь действовать исключительно в рамках закона: совместно с эвакуаторной службой

методично перемещали транспортные средства участников на штрафстоянки, проявляли особую бдительность к техническому состоянию транспортных средств и поведению водителей с «протестными» опознавательными знаками во время автопробега.

Требования о снижении пошлин дополнились наболевшими вопросами о высоких ценах на бензин, ОСАГО, проблеме организации движения и парковочных мест, ужесточении штрафов. Отдельно стоит отметить лозунги, связанные скорее с гражданской позицией, а не проблемой автомобилиста – «Автопром кормить не буду», «Не хочу платить за ВАЗ». Многие люди, равнодушным к повышению пошлин, не поддерживают вливание миллиардов бюджетных средств, то есть, прежде всего, налоговых поступлений, в бесперспективное предприятие, активная группа таких граждан включалась в поддержку акций. Стало очевидным, что меры по поддержке автопрома, не являющиеся запретительными для граждан, вызывают также негативную реакцию, о чем свидетельствуют и данные проведенного опроса (см. Приложение 2). На Дальнем Востоке, где проблема пошлин носит всенародный характер, к «автомобильным» требованиям добавились «социальные», коснувшиеся наболевших проблем с высокими тарифами ЖКХ, неразвитостью инфраструктуры и прочими.

Новый виток активности автомобилистов вызвал шокировавший многих автомобильный техрегламент, объявивший «вне закона» не только ввоз автомобилей из Японии, но и эксплуатацию многих уже ввезенных транспортных средств. В Москве и других городах центральных регионов любителей и водителей праворульных автомобилей, уже уставших от безрезультатных протестов и прессинга со стороны МВД, на поле борьбы частично сменили водители американских автомобилей, дальнобойщики и любители внедорожных рейдов. Не имеющие возможности проехать в центр города, водители большегрузных автомобилей предпринимали попытки перекрыть движение на МКАД с целью привлечения внимания к проблемам профессионального сообщества, прежде всего новыми габаритными нормами для транспортных средств.

Транспортный налог и его повышение – следующий сюжет, который позволил пополнить ряды протестующих автомобилистов. Теперь к ним присоединились и те, кого не коснулась импортная политика и техническое регулирование – в основном водители иномарок, приобретенных у дилеров в России. Не остались в стороне и мотоциклисты, недовольные тем, что вынуждены платить налог наравне с автомобилистами, хотя двухколесные транспортные средства приносят меньше вреда и требуют меньше пространства

на дорогах, паркингах. Протесты постепенно стали всеобщими, поскольку старые требования не выполнялись, а новые инициативы власти затрагивали всё более широкие группы водителей.

Новые инициативы ГИБДД призвали в ряды участников акций остававшиеся до этого в стороне группы, которых не волновали ни пошлины, ни техрегламент, ни налог:

- любителей автомобилей ВАЗ, а также недорогих массовых иномарок, установивших себе «ксенон»;
- скутеристов, не желающих введения водительских удостоверений для мопедов;
- мотоциклистов, протестующих против повышения возрастного порога для категории «А».

Таким образом, за полтора года состав участников акции изменился до неузнаваемости: вместо рядов водителей преимущественно японских автомобилей, теперь можно увидеть и отечественные автомобили, и дорогие внедорожники, и спортивные автомобили разных годов выпуска и производителей. Сыграли роль и на шумевшая ситуация с аварией на Ленинском и напряженность вокруг «мигалок», инцидент с «живым щитом» на МКАД, что фактически касается уже любого участника дорожного движения.

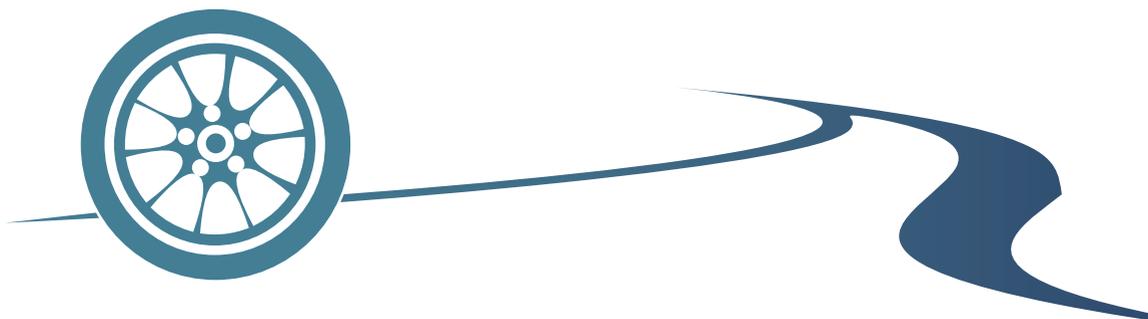
Наряду с этим на востоке страны, где состав участников постоянен ввиду однородности автопарка, произошли несколько иные изменения. Не добившись положительных решений ни в каких требованиях, автомобилисты постепенно перешли к чисто политическим. Кроме того, в условиях прессинга организаторов и отсутствия существенных ресурсов для продолжения борьбы, водители стали присоединяться к хорошо организованным протестам оппозиционных партий и иных коллективов.



5.2. ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ЛЕГАЛЬНЫЕ СПОСОБЫ ПРОТЕСТА ПРОТИВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Среди способов, которые используют автомобилисты для выражения своей позиции, можно отметить следующие:

- проведение массовых митингов и иных акций протеста, требующих согласований, собирающее наибольшее количество участников;
- автопробеги по Садовому кольцу и иным улицам со специальными агитационными средствами с целью привлечь внимание общественности в условиях информационной блокады в СМИ;
- одиночные пикеты у зданий государственных органов, неэффективные ввиду простых средств борьбы с ними;
- использование в повседневной жизни опознавательных и агитационных материалов (ленточки, наклейки);
- пешеходные акции в виде «прогулок» и прочих мероприятий, не регламентированных законом.



5.3. СЛУЧАИ ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЙСТВИЙ СОТРУДНИКОВ ГИБДД. ОТНОШЕНИЕ ВОДИТЕЛЕЙ К ОРГАНАМ ВЛАСТИ, ОТВЕТСТВЕННЫМ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В большинстве случаев действия сотрудников ГИБДД во время акций протеста остаются в рамках закона, который, однако, открывает массу возможностей для легального подавления активности пешеходов и автомобильных акций протеста:

- перекрытие и блокирование всех мест, где разрешена остановка транспортных средств, в радиусе 500-1000 метров от места проведения акции и последующая эвакуация ТС протестующих граждан с наложением штрафа;
- остановка транспортных средств, демаскирующих себя атрибутикой акции, каждые 200-500 метров, что полностью парализует движение участников акций благодаря многократному численному превосходству и слаженности действий инспекторов;
- поголовное подозрение на «криминальность» автомобилей с ленточками, сопровождающееся сверкой номерных агрегатов, «пробивкой» по базам и т.д.;
- повышенное внимание к техническому состоянию транспортных средств, сопровождающееся беспрецедентным количеством выписанных протоколов за отсутствующие брызговики, неработающую лампочку подсветки номера, наклейки на лобовом стекле размером 5x5 см, ограничивающим обзорность, просроченные лекарства в аптечке;
- массовое привлечение к ответственности за сложно формализуемые нарушения, напоминающее перепись участников акции;

- возбуждение административных дел, связанное с «нарушением правил перевозки грузов», заключающемся в закреплении небольших синих ведерок на крыше автомобиля;
- применение меры наказания в виде административного ареста за неоплаченный штраф в 100 рублей (уникальный случай в г. Новосибирске).

Стоит отметить, что в случае, если транспортное средство не участвует в акции и не оснащено какими-либо знаками или атрибутами акции, во время проведения автомобильных пробегов его водитель может нарушать практически любые правила дорожного движения, инспектора не проявляют интереса к таким транспортным средствам.

Кроме перечисленных законных действий сотрудники милиции, ДПС и технического надзора Госавтоинспекции МВД России широко применяют противоправные методы борьбы с водителями и пешеходами:

- нарушение поведения в части корректного обращения, соблюдения порядка процедур выявления нарушений и привлечения к ответственности, предусмотренных законом и Административным регламентом;
- нарушение правил остановки транспортных средств, остановка их с целью выявления составов, а не пресечения правонарушений;
- провокация правонарушений, чаще всего – связанных с непредоставлением преимущества в движении общественному транспорту или автомобилю со спецсигналом;
- давление и шантаж при составлении протоколов («либо подпишете квитанцию, либо я буду весь отведенный мне законом срок – 3 часа – проверять ваши документы, номерные агрегаты»);
- препятствование участию в митинге («митинг согласован на 300 человек, там уже 300, вы туда не пройдете»).



5.4. ПРОГНОЗ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ АКЦИЙ

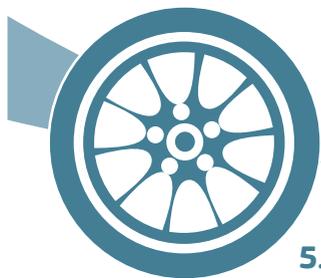
Очередной виток «автомобильных» общественных протестов, связанный со вступлением в силу в сентябре 2010 года нашумевшего технического регламент, назревал из-за отсутствия принятых поправок, смягчающих некоторые нормы документа. Однако принятые изменения, пусть и несвоевременно, но сняли пиковую напряженность среди широких слоев населения, прежде всего, на Дальнем Востоке и в Сибири. Это позволило избежать активных акций выражения протеста при сохранении высокого уровня напряженности. Ситуация с принятыми в последний момент поправками в очередной раз напомнила о пренебрежительном отношении к автовладельцам, их нуждам и проблемам, что очевидно усиливает существующие оппозиционные настроения.

Катализатором следующей волны столкновений может стать рост цен на топливо, связанный с новым налогом и усиленный сезонной составляющей. Общество, поверившее обещаниям замены «несправедливого» налога более эффективным, получило в ответ оба. Автомобилисты, фактически являющиеся представителями формирующегося в России среднего класса, становятся свидетелями явного и циничного пренебрежения мнением общества. Учитывая, что данная группа населения обладает активной гражданской позицией, вероятным является обострение протестного движения на волне очередных повышений стоимости бензина в последующие три года.

Учитывая опыт прошедших за последние полтора года автопробегов, митингов и иных проявлений гражданской позиции сообщества автомобилистов, можно сделать вывод, что в отсутствие реакции на них органов власти и в условиях прессинга со стороны силовых структур, инициативы граждан и желание бороться быстро иссякают. Высокий уровень оппозиционной активности поддерживается только регулярными ущемляющими нововведениями и продлением действия ранее принятых непопулярных решений. Посетив некоторое количество акций, что связано с потерей времени, материальными издержками и угрозой быть арестованными, граждане перестают расценивать их как эффективную меру для отстаивания своей позиции. Таким

образом, количество участников протестной борьбы не имеет явной тенденции к росту, однако существует неявное недовольство, которое постепенно накапливается в обществе. Всплеску активности широких слоев населения мешает отсутствие сил, которые смогли бы организовать и управлять группами граждан с оппозиционными настроениями.

В условиях, когда протест остается неслышанным, и легальные методы гражданской борьбы за свои права и свободы не работают, могут вспыхивать спонтанные агрессивные реакции отдельных граждан и небольших групп, доведенных до «точки кипения». К подобным можно отнести избиения милиционеров, сопровождающиеся криками «Нургалиев разрешил!», саботирование правил дорожного движения и требований сотрудников ГИБДД, а также возможные хулиганские и вандалистские действия в отношении имущества и зданий государственных органов.



5.5. ОЦЕНКА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО СПЕЦИФИЧЕСКИХ ПРИВИЛЕГИЙ В ДОРОЖНОМ ДВИЖЕНИИ

Значимым моментом в развитии противостояния автомобильного общества и власти стала проблема борьбы с привилегированной группой участников дорожного движения, катализатором для которой стала авария с участием автомобиля вице-президента «Лукойла» и потасовка с водителем одного из высокопоставленных чиновников на Садовом кольце. Эти ситуации быстро стали главными темами обсуждения в СМИ, прежде всего на автомобильных форумах и в блогосфере, и ознаменовали начало массового протеста против «мигалок» как главного атрибута водителей, пользующихся правом вседозволенности на дорогах общего пользования. Ввиду статуса столицы и большой концентрации таких автомобилей, именно Москва стала основным полем борьбы с «мигалками».

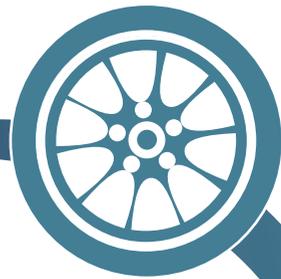
Причин негативного отношения к автомобилям с проблесковыми маячками синего цвета несколько. Во-первых, в них ездят, прежде всего, чиновники и депутаты, которые фактически виноваты в наболевших проблемах столичных автомобилистов – прежде всего это бесконечные пробки и отсутствующие парковочные места. Во-вторых, нарушение правил дорожного движения одними участниками создает неудобства для движения других, в том числе усугубляет названные выше проблемы. Кроме того, любителей влезть «без очереди» (а пробка – не что иное как её разновидность) исторически в нашей стране воспринимают очень болезненно. В-третьих, именно для автомобилей «с мигалкой» данные проблемы заторов и стоянки не существуют, поскольку практически всегда можно проехать проблемное место по встречной полосе движения или на запрещающий сигнал светофора, а у зданий соответствующих органов не бывает проблем с размещением транспортных средств. Таким образом, полюс негативной реакции на данные проблемы фактически совпал с их виновниками.

В этой борьбе четко наметились 2 направления: законодательное, осуществляемое различными организациями и заключающееся в инициативах

по сокращению количества подобных автомобилей и их привилегий, и народное, связанное с выражением недовольства на дорогах (применение сигналов и прочих средств с целью привлечения внимания к проблеме) и в процессе протестных акций (изобретательные акции «Синее ведро», прошедшие в центре Москвы и на основных магистралях).

**ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
И РАЗВИТИЯ АВТОПРОМА**





6.1. ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

Предпринятые за последние несколько лет шаги по оптимизации исполняемых разрешительных функций Госавтоинспекции МВД России, направленные на улучшение качества обслуживания граждан и увеличение удовлетворенности результатом, следует признать недостаточно эффективными. Переход от старых инструкций к административным регламентам, во-первых, оказывается сильно затянутым по времени, а, во-вторых, не всегда реально влияет на качество оказания услуг населению.

Как показывает практика мониторинга исполнения административных регламентов, во многих регионах процедура регистрации автомобилотранспортных средств фактически не изменилась, принятый документ не исполняется как по процедурным требованиям, так и по качеству и времени оказания услуг. Шокирующие очереди с недельным ожиданием, списками и торговлей местами в нём – это реальность для многих регистрационных подразделений даже во время кризиса, когда спрос на данные услуги нельзя назвать пиковым. Установленный срок ожидания и срок исполнения действий в 3 часа существует лишь формально, а его исполнение совершенно не подлежит фиксации и контролю.

Вторым «слабым местом» системы разрешительных функций в сфере дорожного движения является сохранившаяся со времен СССР жесткая привязка их к месту жительства гражданина, что создает барьеры для всех граждан, меняющих место жительства либо фактически проживающих не по месту постоянной регистрации. Выдача водительских удостоверений, регистрационные действия, технический осмотр транспортных средств – всё это совершается там, где «прописан» заявитель. Получение данных государственных услуг в другом городе или регионе существенно усложняется дополнительными административными барьерами и процедурами, подчас толкающими граждан на нелегальные методы решения «проблемы».

Чрезвычайная обременительность разрешительной работы ГИБДД для граждан не только в целом снижает удовлетворенность действиями органов

власти и государства в целом, но и дестимулирует мобильность граждан, создает дополнительные стимулы для коррупционных взаимодействий. Учитывая, что услуги ГИБДД являются одними из самых массовых, необходимо привести их в соответствие с требованиями времени в части качества, скорости и удобства.

Учитывая названные выше проблемы, целевое состояние всей разрешительной работы должно соответствовать следующим требованиям:

- Полной ликвидации географической привязанности регистрационных и иных действий в пределах страны. Учитывая особые российские условия (огромная территория, низкая транспортная доступность многих регионов), устранение подобных барьеров должно стать приоритетом при развитии системы оказания всех массовых государственных услуг.
- Существенному сокращению времени исполнения процедур и максимальная их автоматизация. Целевым временем взаимодействия в рамках исполнения административных регламентов должны стать не искусственно установленные часы ожидания и действия, а реальные сроки, необходимые для совершения действий. Если физический осмотр автомобиля и номерных агрегатов требует 5 минут, а заполнение и выдача документов – 15 минут, то целевым временем исполнения должны становиться именно 20 минут. Все остальные издержки необходимо исключить правильными инфраструктурными изменениями и обеспечением функций: предварительной записью, онлайн-контролем состояния выполнения функции, возможностью правильно и быстро заполнить бланки заявлений без помощи сотрудников.
- Переводу всех процедур, не требующих физического присутствия водителя, транспортного средства, документов, в электронный вид, то есть перевод каждой конкретной услуги на максимально возможный для неё уровень электронного взаимодействия.



6.2. ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ СТРУКТУРЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

В современной организации Госавтоинспекции МВД России существует несколько структурных проблем, которые препятствуют эффективной реализации контрольно-надзорных полномочий в сфере дорожного движения и эксплуатации дорожной сети и транспортных средств. Важной особенностью является то, что эти проблемы затрагивают все уровни системы, начиная от несущих службу на посту инспекторов и заканчивая Департаментом обеспечения безопасности дорожного движения МВД России.

Прежде всего, качественному управлению системой надзора в рассматриваемой сфере мешает то, что ГИБДД, часто рассматриваемая в позитивном и негативном ключе в качестве самостоятельной организации, по-прежнему является лишь структурным подразделением МВД России. Такая модель управления лишает ГИБДД самостоятельности принятия решений, финансирования (наиболее остро этот вопрос стоит в отношении развития и поддержания необходимых информационных систем). При этом обострение внимания к проблемам безопасности на дорогах приводит к тому, что задачи ставят непосредственно перед ГИБДД. Восприятию Госавтоинспекции как обособленной структуры способствует и правовой статус, поскольку полномочиям ГИБДД в Положении об МВД России уделено минимальное внимание, но при этом существует отдельный нормативно-правовой акт того же уровня, устанавливающий положение о Госавтоинспекции МВД России. Кроме того, с начала 2000-х годов безопасность дорожного движения становится самостоятельным направлением государственной политики.

Второй проблемой органов Госавтоинспекции является их двойная подчиненность. С одной стороны, подразделения ГИБДД являются частью федерального министерства с соответствующим подчинением. В то же время участие в управлении и, что более важно, в финансировании работы органа принимают участие региональные власти. Порядка 95% штатной численности сотрудников финансируется из средств региональных бюджетов. Такая ситу-

ация имеет 2 крайне негативных последствия: во-первых, порождает неоднородность в финансировании и перекокс в качестве исполнения отдельных функций, а во-вторых, делает региональные администрации фактически законодателями для органов ГИБДД и создает стимулы для сотрудников администраций к злоупотреблению финансовыми рычагами. Перевод органов госавтоинспекции исключительно в федеральную подчиненность позволит повысить самостоятельность их действий и исключит ситуации, когда инспекторы ГИБДД сосредоточены не на исполнении обязанностей по обеспечению безопасности на решении иных задач, поставленных губернатором.

Единого, точного и единственно верного решения системных проблем ГИБДД не существует. Зарубежный показывает, что успешными могут быть различные решения в структуре органа, отвечающего за БДД и его подчиненности, различное вертикальное и горизонтальное рассредоточение. В этом случае перспективными в современных российских условиях могут стать две различные модели развития системы контроля за дорожным движением: централизация управления с выведением финансирования на федеральный уровень или создание дорожной милиции (полиции) в привязке к местной и региональной власти.

В первом случае предполагается гармонизировать полномочия, цели и задачи органа, определяющиеся, прежде всего, на федеральном уровне, с финансированием путем перевода последнего на федеральный уровень. Это в сравнительно короткие сроки позволит более четко и эффективно провести связь между распределяемыми ресурсами и реализуемыми мероприятиями, устранить описанную выше практику двойной подчиненности. Положительным с точки зрения развития государства в целом станет размытие различий в оснащенности и обеспеченности органов ГИБДД, вызванных неоднородностью финансирования «бедными» и «богатыми» регионами. В данном случае распределение средств будет обусловлено необходимыми объемами работы в тех или иных субъектах, а не наличием доступных средств в их бюджетах. Целесообразным представляется выделение органа, ответственного за реализацию политики в области БДД в качестве самостоятельного ФОИВ по аналогии с ФМС России. Это позволит сохранить позитивную связь с МВД России в ключе сотрудничества в правоохранительной деятельности, но позволит более четко ставить задачи и распределять ресурсы между органами. С точки зрения функционала этой структуры необходимо уделить повышенное внимание полномочиям по координации действий всех ведомств, реализующих те или иные мероприятия в сфере дорожного движения. Одним из преимуществ данного варианта реорганизации станет то, что предполага-

«О милиции» и Положение о Государственной инспекции по безопасности дорожного движения позволяют инспекторам осуществлять широкий спектр действий и процедур контрольно-надзорного характера в отношении участников дорожного движения, транспортных средств, грузов, дорог и объектов дорожной инфраструктуры, а также предприятий, занимающихся перевозками. Однако на ведомство не возложено достаточной ответственности в данных сферах, что отрицательно сказывается на состоянии регулирования. В этой ситуации столь широкий спектр полномочий представляется неоправданным, поскольку должен иметь адекватное отражение в виде ответственности за определенные состояния и показатели. Поскольку численность личного состава и количество подразделений органа превышает соответствующие показатели большинства ФОИВ, в решении данной проблемы необходимо двигаться в сторону увеличения обязанностей Госавтоинспекции. Подобный шаг был сделан в отношении весового контроля: на ведомство, обладающее наибольшей численностью и количеством постов и подразделений, возложили ответственность за соблюдение весовых норм автомобильными перевозчиками.

Еще одной ключевой проблемой системы ГИБДД является неблагоприятный отбор на рынке труда при найме сотрудников. Ни для кого не секрет, что даже мощный социальный пакет и иные льготы сотрудникам не компенсируют различий в уровне оплаты труда с частным сектором, особенно в богатых регионах (Москва, Санкт-Петербург, ХМАО). Личный состав Госавтоинспекции МВД России нуждается не только в повышении заработной платы и иных видов довольствия (в данном направлении предпринято уже большое количество мер), но и современной системе управления кадрами, включающей оплату по результатам, непрерывный контроль результатов работы, повышение квалификации и иные методы улучшения производительности и качества труда. Кроме того, здесь уместно применить опыт Федеральной миграционной службы, в которой наряду с правоохранительными служащими используются гражданские сотрудники. На многих должностях (ответственные за прием документов, эксперты различного профиля) применение гражданских служащих является уместным и целесообразным и позволит улучшить гибкость и эффективность системы.



6.3. ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА

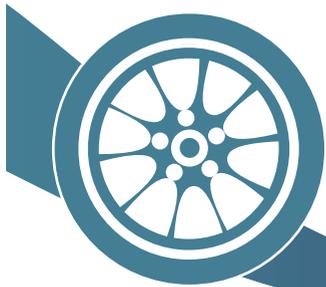
В настоящий момент система статистического учета в области дорожного движения не позволяет широко и эффективно использовать результаты статистических наблюдений при принятии решений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, ОСАГО и смежных областях.

Сегодня при сборе информации по аварийности используется лишь небольшой ряд основных факторов: регион, наличие раненых или погибших, пострадавшие и погибшие дети. Среди причин ДТП выделяют неисправность транспортных средств, неудовлетворительное состояние дорог и улиц, нарушение отдельных правил дорожного движения, в том числе пешеходами. Данные показатели помогают формировать лишь общую картину аварийности и травматизма на дорогах, при этом упущенными остаются многие важные факторы, являющиеся определяющими в сфере безопасности.

При сборе информации о последствиях ДТП в число погибших не попадают тяжело раненые граждане, погибшие спустя некоторое время в больнице. Кроме того, не учитывается важнейший фактор аварийности в целом – это кратковременные, долгосрочные и пожизненные потери трудоспособности, а также инвалидность пострадавших в результате ДТП. Этот фактор оказывает важнейшее влияние на экономику страны и на сегодня полностью остается за рамками наблюдений. Экспертно установлено, что потери ВВП РФ, связанные со смертностью и травматизмом в ДТП, сопоставимы с мировыми показателями и составляют порядка 2,9%. Таким образом, даже с чисто экономической точки зрения инвестиции в меры безопасности могут быть оправданы результатами их реализации. Кроме того, данные по утрате трудоспособности могут стать важнейшими целевыми показателями в работе по реагированию на происшествия со стороны ГИБДД и медиков. Необходимо расширить рамки статистического учета во времени, то есть реально проследить последствия всех ДТП с точки зрения отложенных негативных, существенно влияющих на жизнь и здоровье граждан, а также благополучие общества в целом.

Недостаточное внимание к фактору влияния дорожных условий и состоянию улично-дорожной сети не позволяет разработать и применять инструменты воздействия на ответственных за эксплуатацию и инженерно-техническое оборудование дорог лиц.

Важным пробелом в статистических наблюдениях становится отсутствие внимания к типам, видам, возрасту и иным характеристикам транспортных средств, которые могут прямо или опосредованно влиять на показатели безопасности. Сбор такой информации не является столь трудоемким, как длительное по времени наблюдение за пострадавшими, поэтому может успешно осуществляться инспекторами ДПС и экспертами страховых компаний в процессе оформления и разбора ДТП. Важным является сохранение территориальной разбивки таких наблюдений ввиду существенных структурных отличий автопарков различных регионов страны, чтобы собираемая информация не представляла собой «среднюю температуру по больнице». В данном ключе стоит упомянуть и используемые коэффициенты ОСАГО, которые определяют стоимость полисов. Сегодня они применяются без реальной привязки к статистическим наблюдениям, поскольку ГИБДД не ведет статистики по повышающим факторам ОСАГО (возраст водителя, мощность ТС и проч.), а страховщики не имеют общей базы по застрахованным транспортным средствам и наступлению страховых случаев.



6.4. ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ В ЧАСТИ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В текущей системе обеспечения безопасности дорожного движения невозможно оценить вклад различных органов и структур в достижение целевых показателей. В данном разрезе деятельность отдельных ФОИВ (Минпромторг, ФТС) вносит сложно измеримый негативный вклад в безопасность дорожного движения, поскольку замещает в потреблении импортные автомобили давно устаревшими и опасными отечественными. Большое значение в достижении положительной динамики показателей аварийности и смертности играют изменения автопарка страны, где становится всё больше современных автомобилей, оснащенных массой систем безопасности, снижающих риск (антиблокировочные системы, парковочные радары, принудительное торможение) и тяжесть (подушки безопасности, зоны программируемой деформации, «мягкие» капоты) дорожно-транспортных происшествий.

В каждом совершающемся ДТП играет роль целый ряд причин:

- человеческий фактор,
- оснащенность транспортного средства системами активной и пассивной безопасности;
- техническое состояние транспортного средства,
- погодные условия,
- дорожные условия (как рельеф местности, определяющий профиль, так и инженерное оборудование дороги и качество полотна),
- организация движения,
- своевременность и качество оказываемой помощи.

Учитывая это, сложно считать такие агрегированные показатели, как «смертность на дорогах» или «количество ДТП на душу населения» показателями работы какого-то отдельного ведомства. Вполне вероятна ситуация,

когда объем инвестируемых средств или прилагаемых усилий одного органа совершенно не адекватен его реальному вкладу в безопасность.

В условиях, когда мероприятия по безопасности дорожного движения осуществляются комплексно системой государственных органов и общественных институтов, скоординированных специализированным центром, агрегированные показатели могут показать успешность программ и политик в целом, но не могут служить индикатором вклада отдельных участников. Последним может стать дополнительные статистические параметры, измеряемые в течение года. Так, например, при разборе дорожно-транспортных происшествий в совокупности с установлением вины водителей целесообразно отмечать влияние ряда различных причин, начиная от плохого качества (отсутствия) дорожной разметки и заканчивая временем приезда «скорой» с момента вызова. Таким образом, при использовании многоуровневых индикаторов на фоне общей оценки результативности комплексных программ в сфере БДД можно будет производить декомпозицию достигнутых целей до вклада каждого конкретного участника программы.

Кроме того, при реализации действий, направленных на улучшение ситуации с безопасностью, необходимо отходить от порочной практики постоянного ужесточения правил дорожного движения. Эти действия не только вызывают недовольство автовладельцев и повышают коррупционные стимулы при общении с сотрудниками ГИБДД, но и могут показывать ложные положительные результаты деятельности органов в борьбе за безопасность, что в свою очередь ведет к неэффективному расходованию средств и принятию неверных решений в сфере политики безопасности на дорогах.



6.5. ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ИМПОРТА И РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО АВТОПРОМА

На сегодняшний день очевидно, что российская легковая автомобильная промышленность безнадежно отстала от зарубежных производителей. Меры поддержки, оказываемой российскому автопрому в виде дотаций, административных и протекционистских мер, не дают провозглашаемого эффекта роста и развития. Учитывая отсталость отрасли, единственным экономически верным решением для неё является создание условий для ускоренного, догоняющего развития. Однако нельзя утверждать, что отечественная промышленность в данной отрасли сейчас показывает повышенный темп развития, а, следовательно, сокращение данного отставания и модернизация в данных условиях невозможны. Еще в 90-х годах принимались решения, призванные возродить автомобильную промышленность и вывести её на мировой уровень, однако даже с учетом мощнейшей протекционистской поддержки отечественная продукция сейчас во многом достигла только уровня начала 90-х годов. Согласно материалам агентства «Автостат», производительность труда в отечественной автомобильной промышленности (2,5 автомобиля на сотрудника в год) примерно в 6,4 раза ниже японской и в 5 раз – американской, а хуже России по данному показателю только Египет (1,4 автомобиля на сотрудника в год). Таким образом, новые и новые меры, в том числе запретительного характера, позволяют автопрому выживать, но никак не достигать современного уровня развития.

В большинстве развитых стран, в том числе лидерах по объему автомобильного рынка – Японии и США – действует либеральная в отношении импорта автомобилей политика. Развитая автомобильная промышленность позволяет иметь современный либерализованный рынок, не нуждающийся в экономических и административных барьерах. В России всё иначе: на протяжении последних 15 лет в таможенная политика в отношении импортных автомобилей сменилась с либеральной до жесткой и, в некоторых случаях,

запретительной. Еще в 2002 году, когда вводились запретительные ставки пошлин на подержанные автомобили возрастом 7 и более лет, министр промышленности Илья Клебанов заявил, что таким образом Россия начинает двигаться к цивилизованному рынку. Почему на цивилизованном рынке новые автомобили не могут конкурировать с 7-летними и даже более «пожилыми» - до сих пор остается неясным.

Очевидно, что признаком развитого автомобильного рынка является высокая обеспеченность автомобилями, высокая доля новых автомобилей в структуре импорта и наличие производств внутри страны. Однако те меры, которые используются в России для достижения определенных показателей, нельзя назвать современными. С каждым годом на пути ввоза импортных автомобилей возникает всё больше барьеров, от повышения пошлин до введения карантина из-за возможности завоза в страну вредоносных насекомых¹³. Таким образом, импортная политика в отношении автомобилей всё ближе к «железному занавесу», а не цивилизованному рынку.

Целевым состоянием автомобильной промышленности должна стать здоровая конкуренция с иностранными производителями, в том числе и с подержанными автомобилями импортного производства. Это значит, что спрос на продукцию российского автопрома должен поддерживаться естественными мерами – конкурентной ценой, доступностью обслуживания, гарантиями производителя, а не запретительными мерами. Примеры корейской, китайской и чешской автомобильной промышленности, сильно отстававших в 90-х годах, поставленных в рыночные условия, показывают, что за этот промежуток времени выход на современный уровень и мировой рынок (с учетом завоевания существенной его доли) возможен. Российский же автопром, ориентированный на административное «выдавливание» конкурирующих товаров, не сумел показать значительных успехов в развитии.

Те предприятия, продукция которых не может выдержать конкуренцию с автомобилями 90-х годов ни по качеству, ни по оснащенности, ни по надежности, должны быть реструктурированы либо переданы в управление более успешным компаниям, как это было с фирмой «Шкода» в 1991 году. Из отсталого предприятия эта фирма стала всемирно известным производителем с качественной и современной продукцией, после того, как чешские власти отказались от политики протекционизма в отрасли..

Должен быть пересмотрен также принцип оказания государственной поддержки предприятия автомобильной промышленности. Необходимо

¹³ 15 июля 2009 года по инициативе Россельхознадзора введен карантин на ввозимые подержанные автомобили в связи с опасностью ввоза вредоносных насекомых, личинок и биологических материалов..

изменить приоритеты с сохранения предприятия в любом (пусть даже отсталом) виде на господдержку реальных эффективных программ, в случае неуспеха которых руководство и само предприятие должно нести ответственность перед инвестором.



6.6. ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ В ЧАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РЫНКА: ДИЛЕРЫ, ПЕРЕВОЗЧИКИ И Т.Д.

В Российской Федерации наблюдается тенденция к прессингу в отношении независимых импортеров техники из-за рубежа, которые являются прямыми конкурентами официальных дилеров различных марок. В большинстве случаев данные организации называют «серыми» дилерами, что говорит о формируемом общем негативном к ним отношении, хотя многие из них работают исключительно по «белым» схемам, однако за счет логистической или иной оптимизации выигрывают в цене. Еще одним конкурентным их преимуществом являются поставки автомобилей, не продаваемых официально в России в силу различных причин. Данные организации более других подвержены влиянию административных мер – изменению таможенных пошлин, техническому регулированию и иным решениям, ограничивающим рынок автомобилей.

Отдельным направлением административного давления на автомобильном рынке является именно борьба с независимыми импортерами, грозящая установить монопольные или картельные условия торговли в отдельных сегментах рынка автомобилей. Важным событием в истории отношений между официальными и неофициальными дилерами, а также государственными органами, стало принятие 4 части Гражданского кодекса РФ, которая ставила под сомнение правомерность импорта товаров, содержащих товарные знаки и иные предметы интеллектуальной собственности. Тогда таможенная служба в инициативном порядке задерживала и возбуждала дела в отношении импортеров автомобилей и других товаров, на ввоз которых в Россию не было получено разрешение правообладателя. Это грозило существенно усложнить или запретить независимый импорт автомобилей, техники и прочих товаров из-за рубежа. Однако Верховный суд принял решение в пользу импортеров, а не официальных представителей и таможенной службы.

Нормы, ущемляющие возможности для ввоза автомобилей, содержит и нашумевший техрегламент о безопасности колесных транспортных средств.

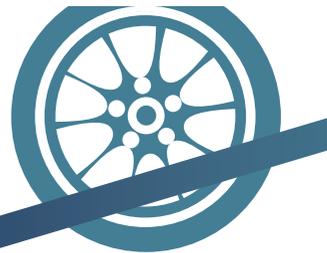
По словам его разработчиков, возможность независимого импорта автомобилей любым юридическим лицом угрожает безопасности граждан, поскольку при таком виде экономической активности «спросить не с кого»¹⁴.

Учитывая то, что многие дилеры являются очень крупными предприятиями и способны существенно влиять как на собственно рынок автомобилей, так и на смежные сферы автобизнеса, ущемляя интересы покупателей или отдельных их категорий, наличие независимых импортеров техники и запчастей способствует развитию конкуренции, а также повышению качества обслуживания граждан и улучшению условий торговли и обслуживания. В этих условиях недопустимо давление на отдельных поставщиков и ущемление конкуренции со стороны органов власти.

¹⁴ А.Рахманов в интервью "Российской газете" РГ, 2009, 147.

ПРИЛОЖЕНИЯ





ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Япония

Вопросами безопасности дорожного движения в Японии руководит Бюро дорожного движения, являющееся частью системы полиции страны.

Непосредственно правоохранительной деятельностью в Японии занимается полиция префектур, которая находится под руководством центрального координационного органа полиции - Национального полицейского агентства. Оно находится под управлением Государственной комиссии общественной безопасности при правительстве Японии. В целом агентство занимается выработкой общих стандартов работы и проводимой политики и состоит из нескольких бюро, сформированных по отраслевому (в том числе Бюро дорожного движения) и региональному (региональные полицейские бюро) принципам. Непосредственно силы дорожной полиции Японии являются частью полиции префектур, а не центрального правоохранительного органа, то есть в организации безопасности дорожного движения непосредственные взаимодействия тяготеют к территориям, а не центру.

Бюро дорожного движения отвечает функции по допуску водителей к дорожному движению, нормативному регулированию в сфере движения, а также занимается вопросами его регулирования. Программы в сфере дорожного движения осуществляются как на уровне государства, так и отдельных префектур. В структуру полиции дорожного движения входят обособленные подразделения, осуществляющие функции по регулированию в особых условиях пределах скоростных автострад Японии.

Бюро дорожного движения занимается комплексными программами по улучшению условий и безопасности дорожного движения и мерами по принуждению, которые включают в себя воспитательные и образовательные меры, надзор за профессиональными водителями в компаниях с крупным автопарком, борьбу с мотоциклетными бандами, нарушающими нормы законо-

дательства, расследование дорожно-транспортных происшествий, борьбу с нарушениями правил парковки и контроль движения на скоростных шоссе.

Численность Национального полицейского агентства составляет порядка 7600 человек, а всей системы национальной полиции - около 290 000 человек.

Германия

Вопросы безопасности дорожного движения наряду с общей охраной правопорядка в Германии решаются Общественной полицией, которая является частью полиции земель.

Основу системы правоохранительных органов Германии представляет собой Министерство внутренних дел, подчиняющееся Федеральному правительству. Органы полиции представлены федеральной полицией, напрямую подчиняющейся Министерству внутренних дел федерации, и Полицией земель, имеющей региональное подчинение. Последняя составляет основу численности немецких правоохранительных органов.

Федеральная полиция, численность которой составляет около 40 000 человек, не занимается вопросами дорожного движения, однако обеспечивает безопасность на железнодорожном транспорте, а также в аэропортах и других объектах, связанных с воздушным сообщением. Полиция земель выполняет более широкий спектр задач в сфере правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности, в её компетенцию входит обеспечение безопасности дорожного движения и речного транспорта.

Вопросами обеспечения текущей безопасности на улицах и дорогах, а также оперативного реагирования на происшествия, в том числе дорожно-транспортные, и преступления занимается общественная полиция, являющаяся наиболее многочисленной частью Полиции земель. Контрольно-надзорные мероприятия в области дорожного движения также являются функциями Общественной полиции. Таким образом, в Германии не существует подразделения милиции общественной безопасности и специализированной автомобильной инспекции.

Существенную роль в системе дорожного движения страны занимает отдельное подразделение Полиции земель, занимающееся вопросами организации дорожного движения на немецких автобанах, используемых водителями всей Европы - Автодорожная полиция. Особые задачи по организации

беспрепятственного сообщения и безопасности на федеральных трассах определяют обособленность данного подразделения, специфические функции и иную материально-техническую базу. В обязанности подразделений входит не только выявление и пресечение правонарушений и реагирование на происшествие, но и действия по предупреждению затруднений в движении, вплоть до оказания технической помощи водителям, по каким-то причинам остановившимся на автобанах.

Великобритания

Организация правоохранительной деятельности в Великобритании осуществляется самостоятельно в четырех регионах страны: Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии. Деятельность полицейских органов на этих территориях осуществляется на основе независимых законодательных актов, действующих на соответствующих землях.

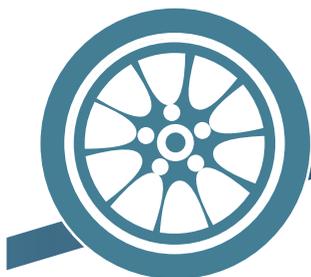
Система органов полиции включает в себя различные по назначению подразделения: территориальную полицию (наиболее массовый орган), специализированные подразделения, не-полицейские подразделения, сотрудники которых не являются офицерами полиции и прочие полицейские силы. Обособленным ведомством является транспортная полиция, которая, однако, не занимается проблемами дорожного движения. Отдельные полицейские подразделения (отделения дорожной полиции) занимаются вопросами безопасности на дорогах, которые включают в себя не только непосредственно контроль за исполнением законодательства в области дорожного движения, но и охраной правопорядка с использованием дорог, антитеррористическими действиями, пресечением преступной активности на дорогах и преследованием подозреваемых.

Специализированным органом исполнительной власти в Англии, связанным с дорожным движением, является Дорожное агентство, часть Департамента по управлению транспортом. Сотрудники данного органа не являются полицейскими и несут службу, связанную, прежде всего, с патрулированием сети скоростных шоссе государственного значения в Великобритании. Численность агентства около 3200 человек. Функции по охране правопорядка и организации дорожного движения на дорогах более низкого уровня решаются местными органами власти.

В Уэльсе существуют специализированные органы по контролю на основных автомагистралях, называемые Агентства основных магистралей и об-

разованные в сотрудничестве нескольких местных органов власти с целью оптимизации управления на автотрассах. На данный момент существует три таких объединения, контролирующие автомагистрали в северной, центральной и южной части Уэльса. Состав полномочий этих агентств близок к Дорожному агентству в Англии.

Дорожные инспектора агентств, осуществляющие функции по контролю и надзору на магистралях, являются наемными гражданскими лицами и не входят в структуру полиции соответствующих территорий. Преимущественным видом их рабочих обязанностей является патрулирование вверенных участков дорог. Таким образом, в системе контроля и надзора за дорожным движением в Великобритании одновременно заняты сотрудники полиции и инспектора гражданской службы, специализирующиеся на собственных задачах по поддержанию правопорядка и организации движения на дорогах различных уровней.



ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА ГРАЖДАН О РЕАКЦИИ НА НЕПОПУЛЯРНЫЕ РЕШЕНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ, ПРОВЕДЕННОГО АВТОМОБИЛЬНЫМ ПОРТАЛОМ DROM.RU ПО ПРОСЬБЕ ИНСТИТУТА ГОСУПРАВЛЕНИЯ ГУ-ВШЭ

Опрос проводился с 2010-05-07 по 2010-05-17
Всего проголосовало **17248** чел.



Какое из перечисленных решений, принятых за последние 3 года, для вас принесло больше всего моральных, материальных и иных издержек? (можно выбирать до трех вариантов ответа)

Вариант ответа	Число голосов
Существенное увеличение пошлин на б/у иномарки	11965 (69%)
Увеличение пошлин на новые иномарки	1694 (10%)
Увеличение до 5000 евро пошлин на автомобильные кузова	2672 (15%)
Введение автомобильного техрегламента	5278 (31%)
Введение требований Евро 2, 3, 4 для импортных автомобилей	284 (2%)
Увеличение транспортного налога	5941 (34%)
Увеличение штрафов	2956 (17%)
Запрет ввоза б/у резины	1085 (6%)
Существенное увеличение госпошлины за регистрационные действия	2955 (17%)
Многократная поддержка Автоваза за счет средств бюджета	9224 (54%)



© Датиев С.Б., Жулин А.Б., Костырко А.А., 2010
© Государственный Университет— Высшая
школа экономики, Институт государственного
и муниципального управления, 2010

Научное издание

Последствия автомобилизации России

Подписано в печать 12.11.2010

Формат 60х90 1/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.

Тираж 500 экз. Заказ 44

Изготовлено в России