



И. Ю. ХОВАВКО
Доктор экон. наук,
доцент, ведущий
научный сотрудник
экономического
факультета ФГБОУ
ВПО «Московский
государственный
университет
им. М. В. Ломоносова».
Область научных
интересов: экономика
природопользования.

E-mail:
irina.hov@rambler.ru

Статья посвящена вопросам регулирования автомобильного транспорта в крупных городах. Показана возможность применения теории внешних эффектов для решения практических задач перехода к устойчивому развитию транспорта. Получены оценки автотранспортных экстерналий: интернализовано менее четверти внешних эффектов автотранспорта. Проведен анализ результатов регулирования автотранспорта в России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

устойчивое развитие, экологическое регулирование автотранспорта, экстерналии дорожного транспорта, интернализация внешних эффектов.

Автомобили в городе: теория и практика регулирования

С переходом к рыночной экономике в России начался процесс массовой автомобилизации. И хотя в мире Россия занимает только 52-е место по уровню автомобилизации населения (317 автомобилей на 1000 жителей в начале 2015 года) [Лوماкин Д., 2015], положение в крупных городах уже приблизилось к критическому (дорожные пробки, высокий уровень загрязнения, высокая аварийность автотранспорта). Поэтому переход к устойчивому развитию транспорта чрезвычайно актуален для нашей страны.

На сегодняшний день существует экономическая теория, объясняющая возникновение проблем автомобильного движения в городе и обосновывающая пути их решения, есть зарубежная практика и есть российский опыт, вызывающий во многом бурные дискуссии. Данная статья посвящена анализу экономической теории, объясняющей последствия массовой автомобилизации и ее апробации в России и за рубежом.

Экономическая теория и регулирование автотранспорта

Дороги во всем мире изначально создавались как общественное благо. Однако с развитием массовой автомобилизации улично-дорожную сеть захватил личный автотранспорт. Дороги, прежде бывшие исключительно общественным благом, перешли в категорию смешанных благ – ресурсов общего доступа. Для последних характерно

появление отрицательных внешних эффектов (экстерналий) – издержек, которые несут третьи лица, причем в условиях рыночной экономики экстерналии не учитываются теми, кто их создает. Например, передвижение на автомобиле сопровождается шумом, выбросом загрязняющих веществ и другими негативными последствиями, от которых страдает население. Однако эти факты никак не принимаются во внимание водителями в процессе принятия решения об использовании личных автомобилей.

За рубежом сложилось целое научное направление экономики благосостояния, занимающееся изучением транспортных экстерналий. В подробном обзоре зарубежных исследований в этой области [Ховавко, 2012] показано, что экстерналии составляют более трети всех издержек автотранспорта, причем половина экстерналий – это экологические экстерналии. Отметим, что западные оценки внешних эффектов автотранспорта в городах (при пересчете по паритету покупательной способности) вполне коррелируют с оценками российских ученых по Москве и соответствуют приблизительно 3 руб./км пробега (в ценах 2007 года). Для общества издержки от километрового пробега одного автомобиля на 3 руб. выше, чем для водителя.

Основной путь устранения негативных экстерналий – их включение во внутренние издержки источника экстерналий (в нашем случае –

водителя). Эту задачу решает государственное регулирование: меры снижения природоемкости отдельных автотранспортных средств (АТС) (повышение их экологического класса), меры по управлению спросом на поездки на личном автомобиле. Цель управления спросом – заставить владельцев автомобилей полностью оплачивать издержки, которые пока несет общество. В качестве средств используются налоги, которыми облагаются:

- автомобили (дополнительный налог при покупке автомобиля, транспортный налог);
- перемещение на автомобиле (плата за проезд по дорогам, где наблюдаются заторы, плата за движение по дорогам в определенном районе, плата за въезд в город, плата за разрешение пользоваться дорожной сетью в течение определенного времени, электронные системы оплаты в зависимости от места движения и пройденного расстояния);
- хранение автомобиля (плата за парковки);
- автомобильное топливо.

Как показала практика, стандартные методы увеличения предложения (наращивание автотранспортной инфраструктуры без изменения принципов ценообразования) недостаточны для того, чтобы привести в соответствие количество водителей на дорогах с пропускной способностью улично-дорожной сети (невозможно сбалансировать спрос и предложение при собственных издержках водителей и экстерналиях издержках). Именно поэтому необходимо принимать меры по управлению процессами автомобилизации.

Зарубежный опыт регулирования автотранспорта

Развитые страны столкнулись с негативными последствиями массовой автомобилизации раньше России. Регулирование автотранспорта там начиналось с установления стандартов на выбросы АТС. Первые американские стандарты, принятые в 1960-х годах, требовали от производителей автомобилей новых технологических решений. Регулирование развивалось по следующим направлениям:

- расширился перечень контролируемых загрязняющих веществ;
- расширился круг АТС, в отношении которых принимались новые законы;
- постоянно ужесточались экологические требования к работе автомобиля;
- увеличивался период, в течение которого производители автомобильной техники обязаны были гарантировать соответствие автомобиля заданным экологическим характеристикам;

- совершенствовались способы контроля экологических параметров автомобиля в процессе эксплуатации.

Создание системы контроля экологических параметров автомобилей в процессе эксплуатации дополнялось мерами ответственности как для производителей автомобилей (отзыв автомобилей), так и для владельцев автотранспорта (штрафы), что заставляло и тех и других стремиться к соблюдению установленных требований. Дополнительно применялись меры по регулированию топливного рынка, поскольку экологические показатели автомобиля зависят от работы всей системы «двигатель – топливо».

Объектом регулирования в развитых странах является и количество АТС на дорогах (управление спросом). Применяется широкий набор налогов, позволяющих интернализировать экстерналии. В развитых странах платежи (см. таблицу) формируют дорожные фонды, благодаря которым обеспечивается механизм обратной связи: с одной стороны, значительная часть бремени дорожного строительства перекладывается на тех, кто больше ездит, с другой – у автомобилистов возникает право, чтобы их мнение учитывали при решении вопросов развития дорожной сети.

Примером эффективной транспортной политики является Сингапур. Действует электронная система взимания платы за проезд, платы за въезд в деловую часть города, а также квотирование количества автомобилей в городе. Дополнительно существует ежегодный налог на АТС и плата за проезд с использованием электронных карт. Система состоит из устройства типа кредитной карты, вмонтированного в автомобиль, и антенн на улицах, которые идентифицируют автомобиль и списывают плату за проезд. Система платежей отличается гибкостью: она учитывает месторасположение дорог, тип и мощность автомобилей.

После безуспешных попыток правительства ограничить число автомобилей в городе введением налогов была принята система квотирования количества автомобилей в городе. Правительство решает вопрос о приемлемом количестве автомобилей в городе и выпускает необходимое количество разрешительных документов на владение АТС. Цена разрешения на приобретение автомобиля определяется путем аукциона. В целом население позитивно реагирует на действия правительства по регулированию транспортного движения.

Итак, в зарубежной практике широко применяются инструменты снижения природоемкости АТС (нормирование выбросов автомобиля и уста-

Основные налоги, формирующие дорожные фонды зарубежных стран [Блинкин М., Сарычев А., 2003]

Налог	Австралия	Австрия	Бельгия	Германия	Нидерланды	Дания	Исландия	Италия	Норвегия	США	Финляндия	Франция	Швеция	Южн. Корея	Япония
<i>Налоги на доступ к дорожной сети (по факту приобретения/ владения/пользования автомобилем)</i>															
Акциз на автомобили	+									+					
Налог на приобретение или продажу транспортных средств	+					+	+	+	+	+	+		+	+	+
Налог на регистрацию транспортных средств	+		+		+		+	+	+	+	+	+		+	
Налог на владение транспортным средством		+		+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+
Налог на право вождения автомобиля	+							+		+	+	+		+	
Налог на передачу транспортного средства	+				+				+	+					+
Налог на страхование транспортного средства			+			+					+	+			
Налог на технический осмотр			+							+					
Налог на безопасность движения											+				
Налог на импорт автомобилей	+	+			+				+					+	
<i>Налоги, связанные с интенсивностью пользования дорожной сетью (зависят от фактического пробега автомобиля)</i>															
Налог на ГСМ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
НДС при продаже ГСМ			+	+		+							+		
Налог на приобретение автошин	+						+	+		+					
Налог на приобретение запчастей	+				+		+	+							
Налог на пользование дорогами	+	+	+		+		+	+	+	+		+			+
Налог на пользование автомагистралями		+	+	+	+	+						+	+	+	
<i>Сторонние налоговые источники</i>															
Налог на добавленную стоимость		+	+	+		+	+		+			+	+	+	

новление стандартов на применяемые моторные топлива) и инструменты управления спросом (налоги на АТС; налоги на пользование дорожной инфраструктурой, налоги на парковку и налоги на топливо).

Регулирование автотранспорта в РФ

В нашей стране предпринимаются определенные меры по снижению экстерналий автотранспорта. В частности, внедряются современные экологические стандарты на автотранспорт. Однако в этом вопросе Россия отстает от европейских стран более чем на 10 лет. В 2015 году из 41 миллиона лишь 7,5% зарегистрированных легковых автомобилей соответствовало экологическому классу Евро-5, 27% – классу Евро-4, 30% не соответствовали никаким экологическим нормам [Стандарт, 2015]. В 2015 году в России сократились продажи автомобилей, что снизило спрос на автомобильное топливо. Это упростило

задачу по полному переходу к производству топлива класса Евро-4 и выше (в настоящее время 100% производимого бензина соответствует стандартам 4-го и 5-го экологических классов). Однако до сих пор не снята проблема фальсификации топлива на АЗС. Не случайно в апреле 2015 года президент России В.В. Путин инициировал проверку Генпрокуратурой автозаправочных станций страны.

В нашей стране управление спросом регулируют следующие налоги:

- акциз при покупке автомобиля (мощностью свыше 150 л.с.);
- транспортный налог;
- акциз на нефтепродукты;
- топливный налог;
- оплата проезда по платным дорогам.

Однако плохая транспортная и экологическая ситуация в крупных городах и на подъездах к ним показывает, что перечисленные инструменты не позволяют эффективно ограничивать экстер-

налии автотранспорта. По нашим расчетам, в Москве все транспортные налоги позволили покрыть лишь четвертую часть экстерналий автотранспорта (0,62 руб./авт·км) (оценка 2012 года) [Ховавко, 2012].

Оценки дают принципиальное понимание уровня неинтернализированных экстерналий. Далее необходимо отслеживать, насколько улучшается ситуация в городе (и улучшается ли вообще) при постепенном развитии механизмов интернализации. Однако в отношении самих этих механизмов и практики их применения в российском обществе нет единства.

С 2010 года в Москве решается задача создать благоприятную городскую среду. В рассматриваемой сфере необходимо развивать общественный транспорт, сокращать избыточное пользование личным транспортом, снижать загрязнение окружающей среды выбросами автотранспорта и др. Программа устойчивого развития транспорта включает широкий спектр мероприятий, например реконструкцию и строительство новых автомобильных дорог и развязок, строительство новых линий метрополитена, развитие рельсового транспорта, ограничение на въезд в город грузового транспорта, создание выделенных полос для общественного транспорта, расширение зоны платной парковки, создание цивилизованного рынка такси и др. Сегодня уже можно подвести некоторые промежуточные итоги реализации этой политики.

В Москве более 96% всех выбросов загрязняющих веществ в атмосферу составляют выбросы автотранспорта. Следовательно, важным направлением транспортной политики является снижение выбросов автотранспорта. Для снижения потребления природных ресурсов Москва первой реализовала переход на топливо класса Евро-4. Это позволило стабилизировать выбросы автотранспорта на уровне 1 млн т в год. Тем не менее сохраняющийся активный рост автопарка (более 4% в год) не позволил заметно снизить выбросы и существенно уменьшить московские пробки.

На первых этапах реализации транспортных реформ некоторые меры вызвали недовольство автомобилистов, но после определенных корректировок были вполне приняты обществом. Введение выделенных линий дало не такой значительный эффект, как предполагалось (скорость общественного транспорта увеличилась ненамного, поскольку автовладельцы часто выезжают на выделенные линии), но споры по этому поводу прекратились. В 2015 году Москва по показателю загруженности дорог переместилась с первого на четвертое место в мире (после Стамбула, Ме-

хико и Рио-де-Жанейро) [Москва [б.д.]].

Наиболее негативно российское общество относится к введению некоторых инструментов регулирования автотранспорта: расширению зоны платной парковки, платной эвакуации неправильно припаркованных машин, появлению платных дорог. Во-первых, автомобилисты опасаются, что при дальнейшем расширении зон платной парковки в Москве вообще не останется мест, где можно оставить машину бесплатно. В городе строится мало новых гаражных комплексов, их услуги стоят слишком дорого. Властями высказана идея и о том, что в будущем разрешение на покупку автомобиля будут давать только при наличии машино-места [В Москве..., 2015]. Во-вторых, применение мер на практике явно нуждается в совершенствовании. Так, штрафы за неправильную парковку автомобиля практически не улучшают дорожный трафик. Проверка Генпрокуратуры выявила более 600 тыс. ошибочных штрафных постановлений на сумму около 1,8 млрд руб. [Грунюшкин С., 2015]. В-третьих, нуждается в совершенствовании система эвакуации неправильно припаркованных машин. Фактически этим занимаются частные компании, которые заняты зарабатыванием на эвакуации (часто с нарушением законодательства), а не обеспечением общественного блага (устранением помех для движения). Их деятельность вызывает массовую критику населения. В-четвертых, многие схемы финансирования для управления процессами автомобилизации отличаются непрозрачностью, что вызывает недовольство общественности. Транспарентность доходов и расходов при реализации мер интернализации внешних эффектов автотранспорта повысит доверие граждан к действиям властей.

Мировой опыт подтверждает, что меры по интернализации внешних эффектов должны быть направлены на решение основной проблемы (в нашем случае – транспортной), получение дополнительных доходов от их реализации является побочным результатом, которому ни в коем случае нельзя отдавать приоритет. Желание заработать на процессах интернализации дискредитирует государство и вносит ненужную напряженность в жизнь общества. В качестве примера можно привести конфликты по поводу стоимости проезда по трассе Москва – Петербург и введения с ноября 2015 года платы за проезд большегрузных фур (массой свыше 12 т) по федеральным трассам.

На межрегиональном форуме Общероссийского народного фронта В.В. Путин прокомментировал введение в эксплуатацию платного участка трассы М11: цены вздули «так, чтобы никто не ездил» [Путин, 2016]. Во всем мире в по-

давляющем большинстве случаев за проезд по дорогам устанавливается плата, которой достаточно только для регулирования транспортных потоков (центы или евроценты).

Непонятны и обоснования величины налога на проезд большегрузного транспорта (первоначально планировалось 0,97 руб., затем 3,73 руб. и наконец 1,53 руб. за километр). За неуплату налога назначен огромный штраф – 450 тыс. руб. Сбирать налог с дальнбойщиков должна частная компания «РТ – Инвест транспортные системы». Ежегодно (в течение 13 лет) государство будет выплачивать ей 10,6 млрд руб. независимо от того, сколько средств ей удастся собрать [Угланов А., 2015]. Неправильно выбранное время (кризис) и непрозрачность схемы частно-государственного партнерства привели к массовым забастовкам дальнбойщиков по всей стране. Правильна ли эта мера с точки зрения теории экстерналий и западного опыта?

В Европе и США существуют разные концепции интернализации экстерналий грузового транспорта. В Старом Свете приняты дорожные налоги на большегрузные автомобили. Их вводили с подачи сильного европейского железнодорожного лобби (высокие экстерналии автотранспорта снижают его конкурентоспособность в сравнении с железнодорожным). В Новом Свете доминирует противоположный принцип: дороги строили, чтобы по ним возили грузы, поэтому интернализация экстерналий грузового транспорта не повысит общественное благосостояние, а просто приведет к росту цен. Таким образом, возможность и необходимость рассматриваемых мер определяются конкретными экономическими условиями. При решении этого вопроса не стоит торопиться, поскольку в условиях снижения всех социальных гарантий в обществе недовольство транспортной политикой государства может стать катализатором более масштабных протестов.

Список литературы:

1. Блинкин М., Сарычев А. (2003) О плате за пользование дорогами (историко-методические заметки) // Федеральное дорожное агентство. URL: <http://rosavtodor.ru/press/reports/63.html> (дата обращения 01.11.2015);
2. В Москве могут ограничить количество автомобилей на семью // Autonews.ru. http://www.autonews.ru/automarket_news/news/1807042/ (дата обращения 1 января 2016);
3. Грунюшкин С. (2015) Страсти по эвакуации, Аргументы недели, №17 (458), от 14 мая.
4. Ломакин Д. (2015) «Россию окружили Ливия и Иордания // Газета.ру. URL: http://www.gazeta.ru/auto/2014/11/24_a_6313305.shtm (дата обращения 06.12. 2015)
5. Москва в рейтингах: Транспорт ([б.д.] // Москва – Официальный портал мэра и правительства Москвы. <https://www.mos.ru/city/progress/result/id/trans> (дата обращения 1.11.2015).
6. Путин о платном участке Ленинградки: вздули цены, что никто не ездит (2016) // РИА Новости. URL: <http://ria.ru/society/20160125/1365038231.html> (дата обращения 26.01.2016).
7. Стандарту Евро-5 соответствует лишь 7,5% легковых и 2% парка коммерческих автомобилей в РФ (2015) // Автостат. URL: <http://www.autostat.ru/news/view/23244/> (дата обращения 01.12.2015).
8. Угланов А. (2015) Как бодался дальнбойщик с «железкой» // Аргументы недели. №46 (487). 3 дек. С. 1–4.
9. Ховавко И. Ю. (2012) Интернализация внешних эффектов от загрязнения окружающей среды в РФ: вопросы теории и практики. М.: Теис. 224 с.