

Глава 15.

Преодоление территориальной разобщенности

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Транспортная система недоинвестирована. Инвестиции в ее развитие составляют 2–2,2% ВВП (в странах с развитой инфраструктурой – порядка 3% ВВП, в Китае – более 6% ВВП). Консервируется архаичная неэффективная конфигурация транспортной инфраструктуры.
- Ключевая развилка транспортной политики: принимается ли стратегическое решение о росте инвестиций до 4–4,5% ВВП к 2020 г.
- Железнодорожный транспорт был и останется на обозримую перспективу системообразующим фактором, определяющим степень территориального единства страны. При отсутствии системных решений и сохранении существующих объемов и пропорций финансирования провозные возможности железнодорожного транспорта могут уже в ближайшей перспективе стать критическим препятствием для стабильного функционирования реального сектора экономики и крупнейших агломераций.
- Целесообразен пересмотр конфигурации дорожной сети, обеспечивающий формирование в долгосрочной перспективе стандартной для мировой практики полицентрической сетевой структуры и, соответственно, снятие с московского транспортного узла значительной доли объемов грузовых перевозок и логистических функций, обеспечивающих регионы Европейской части России и Урала. Минимально необходимым шагом к этому

должен стать пересмотр функций ЦКАД: планируемая дорога может и должна обеспечивать межселенные сообщения в Московской области, но не должна стать линией концентрации логистических мощностей.

- Необходимы пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, меры по снижению стоимости строительства и ремонта автомобильных дорог, сокращения коррупционной составляющей, превращение дорожного строительства в отрасль, финансово прозрачную для государства и потребителей. Для этого, в частности, необходимы меры экспертного и гражданского контроля, в т. ч. в части технических решений, цены и качества дорожных работ.
- В долгосрочной перспективе необходим переход на схему Pay-as-You-Go Tax («Сколько едешь, столько платишь») с постепенной ликвидацией искусственного субсидирования автомобилистов за счет бюджета. Вводится универсальный налог за километр пробега, дифференцированный в зависимости от категории и местонахождения дороги. Размер платежа определяется по результатам обработки GPS-трека (ГЛОНАСС-трека) автомобиля. Повышение нагрузки на автовладельцев должно быть поэтапным.
- Необходимо ускоренное развитие дорожных сетей и сетей массового общественного (преимущественно рельсового) транспорта на периферии городов, увеличение агломерационного радиуса с нынешних 10–15 до 50–60 км.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Транспортная система РФ показала высокую устойчивость и адаптивность к радикальным изменениям транспортного поведения населения и бизнеса в 1990–2000-х гг. В краткосрочной перспективе в сфере транспорта и дорожного хозяйства нет оснований ожидать значимых рисков для функционирования экономики и социальной сферы. В среднесрочной перспективе та-

кие риски могут иметь место, прежде всего в части дорожной сети и транспортных систем крупнейших агломераций.

Платежеспособный спрос на транспортные услуги удовлетворяется практически полностью. Дефицит предложения транспортных услуг приходится на сегменты искусственной (льготной, регулируемой, перекрестной) тарификации и/или латентного дотирования потребителей.

Характерные примеры такого рода — железнодорожные перевозки угля и железной руды на экспорт в Китай, а также перевозки пассажиров в городском и пригородном сообщении общественным транспортом.

На ряде территорий (как правило, рудиментах искусственной (социалистической) системы расселения и размещения производственных мощностей) происходит объективно обусловленный процесс сжатия пространства, обслуживаемого массовыми видами транспорта: железнодорожным, авиационным, речным, автобусным.

Повсеместно в стране идут динамичные процессы развития частного автомобильного транспорта и автомобилизации населения, которые обеспечили транспортную самодостаточность значительной части домохозяйств и малого бизнеса и компенсировали тем самым снижение объема услуг массовых видов транспорта. Двигателем этих процессов стало латентное дотирование владельцев транспортных средств посредством снятия с них бремени расходов на содержание и развитие сети автомобильных дорог, а также на приспособление городов к реалиям автомобилизации.

В интересах Экспертной группы силами Центра лонгитюдных обследований НИУ ВШЭ было впервые проведено социологическое обследование по принятому в США и Западной Европе формату «T&T» («transport & transportation», «транспорт и передвижения»). Обследование носило пилотный характер и было проведено по общероссийской выборке из 11 000 домохозяйств в 157 населенных пунктах. Было, в частности, выявлено следующее межмодальное распределение ежедневных поездок во внутриселенном сообщении.

Результаты обследования указывают на принципиальные изменения в транспортном поведении населения России; в малых городах и прочих населенных пунктах имеет место четкая тенденция к замещению массового общественного транспорта

Таблица 1. Распределение ежедневных поездок во внутриселенном сообщении

Виды перемещений	Типы населенных пунктов				
	Москва	Города – центры прочих субъектов РФ	Прочие города	Поселки городского типа	Сельские населен- ные пункты
Массовые виды обществен- ного транспорта (Tranzit)	71,5%	45,8%	35,3%	22,4%	14,5%
Личные автомобили	17,7%	28,3%	38,4%	46,8%	45,6%
Маршрутные такси (Paratranzit)	6,8%	18,8%	14,4%	17,0%	8,2%
Прочие виды перемещений	4,0%	7,1%	11,9%	13,9%	31,8%

поездками на личных автомобилях при ежедневных поездках. В то же время, несмотря на ускоренную автомобилизацию крупных и крупнейших городов, здесь общественный транспорт продолжает доминировать в обслуживании ежедневных поездок.

Транспортная система в целом и ряд ее ключевых сегментов (инфраструктура железнодорожного транспорта и автомобильные дороги) хронически недоинвестирована и не обладает резервами «долговременной устойчивости». В 1990–2000 гг. продолжалось «проедание» резервов, сформированных в основном в периоды 1890–1900 и 1950–1980 гг.

Инвестиции в развитие транспортного комплекса находятся в переделах 2–2,2% от ВВП; в странах с высокоразвитой транспортной инфраструктурой (США, Канада, Западная Европа) — порядка 3% ВВП, в Китае — более 6% ВВП.

На российских железных дорогах сохраняется архаичная тарифная система, поощряющая транспортировку низкостоймых грузов на расстояние более 3000 км; ценовое регулирование в этой сфере фактически стимулирует крупных грузоотправителей к ориентации на перевозку сырья и продукции первых переделов. Имеет место хроническое нарушение условий справедливой тарифной конкуренции железнодорожного и автомобильного транспорта; это обстоятельство приводит к переключению в сегмент автомобильных перевозок значи-

тельной части грузовой базы, которая в мировой и традиционной отечественной практике считалась по преимуществу железнодорожной.

Консервируется архаическая и крайне неэффективная центростремительная конфигурация транспортной инфраструктуры, а также направлений грузового и пассажирского трафика.

На московский транспортный узел замкнута вся федеральная сеть автомобильных дорог, а также основная часть грузовых логистик всех регионов страны вплоть до Урала. В Москву (из Москвы, через Москву) выполняется более 80% суммарного объема перевозок воздушным транспортом по регулярным маршрутам.

Установка на использование транзитного потенциала российской экономики все больше отрывается от транспортных релей. Сегодня (и в обозримой перспективе) российская экономика является не продуцентом, а потребителем транзитных услуг третьих стран.

Предпочтительный по издержкам и надежности маршрут доставки 40-футового контейнера из портов Азиатско-Тихоокеанского региона на Урал выстроен сегодня следующим образом: Шанхай — Котка (Финляндия) морем, Котка — Санкт-Петербург — Москва — Екатеринбург автомобилем.

Среднедушевая транспортная подвижность населения России остается крайне низкой — порядка 6,3 тыс. пасс.-км в год.

Подвижность населения России в 4 с лишним раза меньше, чем в развитых странах с обширной территорией (США, Канаде, Австралии), и примерно в 3 раза меньше, чем в странах Западной Европы. Население России распадается по фактору мобильности на полярные кластеры: высокомобильный (подвижность 15% населения приближается к американским стандартам) и маломобильный. Подвижность основной части населения находится на уровне эпохи гужевого транспорта. К числу регулярных пользователей авиалиний относится не более 2–3% населения.

Нарастает дефицит транспортно-доступной территории и, соответственно, дефицит земельных участков для строительства доступного жилья, в том числе — малоэтажного жилья в пригородах.

Практика плотной многоэтажной застройки в пригородных зонах тяготения Москвы, Петербурга и других российских городов-миллионников не имеет современных зарубежных аналогов.

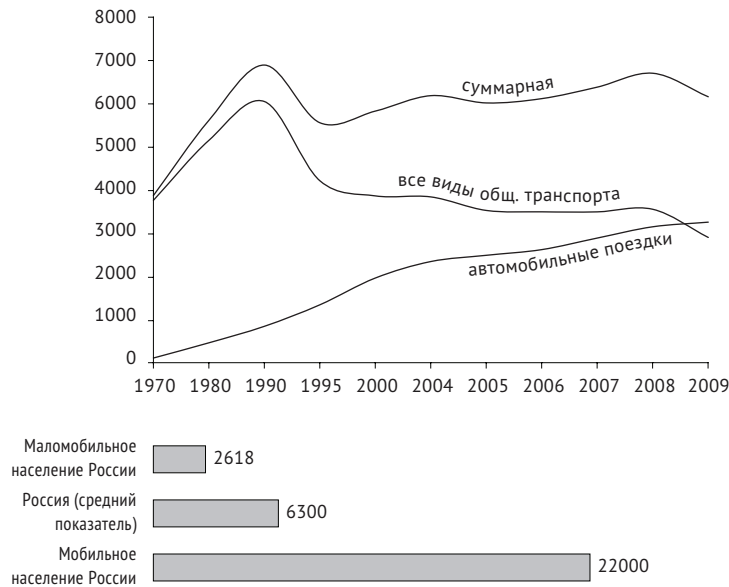


Рис. 1. Подвижность населения России, пасс-км на душу населения

Она отражает крайне неэффективную модель землепользования и является «недружественной к потребителю»; единственный рациональный мотив к ее применению — острый дефицит дорожной сети.

Низкая транспортная подвижность и близкая к нулю резидентная мобильность населения становятся одним из основных препятствий к снижению напряженности на региональных рынках труда.

В ряде сегментов транспортной системы имеет место исключительно высокий (по мировым меркам) уровень транспортных рисков. Доминирующей причиной являются факторы институционального плана, предопределяющие неработоспособность контрольно-надзорной системы и субстандартное поведение владельцев и эксплуатантов транспортных средств. Ссылки на факторы материально-технического плана в данном аспекте несостоятельны.

Ключевая развилка и возможные сценарии транспортной политики

Реализация инновационного сценария, предусмотренного в «Стратегии-2020», была основана на гипотезе «опережающего роста инвестиций в развитие транспортного комплекса, которые повысятся с 2% ВВП в 2006 г. до 4–4,5% ВВП в 2020 г.». В рамках такого сценария «Стратегия-2020» предусматривала ряд весьма привлекательных целей и высоких целевых показателей.

Согласно фактическим данным за 2009–2010 гг., а также официальным прогнозам на 2011–2013 гг. инвестиции в развитие транспортного комплекса находятся (и будут находиться) в пределах 2–2,2% ВВП, в том числе из федерального бюджета — 0,8–0,9% ВВП. Примерно тем же пропорциям соответствует недавно заявленный официальный прогноз бюджетных инвестиций в дорожное хозяйство в размере 8,4 трлн руб. на период 2011–2020 гг.

Аналитические материалы Экспертной группы № 2 («Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры развития российской экономики», см. раздел II) дают основания полагать, что объем бюджетных инвестиций в развитие транспортного комплекса составит к 2020 г. не более 1,2–1,5% ВВП. В этих условиях собственные прогнозы Экспертной группы № 19 показывают, что суммарный объем инвестиций в данный сегмент экономики сохранится на достигнутом уровне, то есть не превысит 2,2–2,5% ВВП.

С учетом сложившихся к настоящему времени транспортных реалий и обозначенных инвестиционных ограничений, значительная часть целевых установок «Стратегии-2020» становится недостижимой.

Таким образом, ключевая развилка транспортной политики сводится к выбору из двух вариантов:

- 1) Подтверждаются цели и целевые показатели, установленные в инновационном сценарии «Стратегии-2020» (с внесением ряда уточняющих корректировок). Принимается стратегическое решение об увеличении инвестиций в транспортный комплекс до 4–4,5% ВВП к 2020 г. Подобный сдвиг не может быть обеспечен за счет постатейного перераспределения бюджетных ассигнований; он предполагает весьма тя-

желые для населения и бизнеса «непопулярные меры», связанные, в частности, со значительным ростом цены владения транспортными средствами и транспортных тарифов.

- 2) Принимается инерционная гипотеза, предполагающая ежегодный объем инвестиций в транспортный комплекс в пределах 2,0–2,5% ВВП. В рамках этих ограничений формулируются цели и устанавливаются целевые показатели, отличающиеся от сформулированных в «Стратегии-2020» масштабами инвестиций и принципиальными стратегическими установками. Реальными стратегическими целями в рамках инерционной гипотезы являются: купирование основных угроз деградации транспортной инфраструктуры, а также органичное развитие сегментов транспортной системы, обеспеченных стабильным платежеспособным спросом.

Рассматривается возможность реализации трех сценариев развития отрасли: инерционного (*status quo*), сценария мягких ограничений (умеренного) и модернизационного. Оптимальной представляется реализация Правительством Российской Федерации именно третьего, «модернизационного» сценария.

- Сценарий *status quo* (№ 1) — сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования.
- Сценарий мягких ограничений (№ 2) — основан на гипотетическом увеличении бюджетных расходов на транспортное хозяйство за счет имеющихся налоговых источников и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций.
- Жесткий модернизационный сценарий (№ 3) предусматривает значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей.

Для различных подотраслей транспортного хозяйства оптимальной представляется реализация различных сценариев. Автомобильным дорогам нужна жесткая и быстрая модернизация. Железнодорожный транспорт может развиваться и при реализации инерционного сценария с включением в него ряда модернизационных инициатив.

Различные сценарные варианты связаны с возложением сравнительно большей фискальной нагрузки на жителей круп-

ных городов за счет установления парковочных сборов и одновременно применения более щадящих ставок акциза на бензин. Во всех вариантах фискальная компонента в цене владения автомобилем должна вырасти в среднем на 20 тыс. руб. в год: в том числе в мегаполисах — на 45–50 тыс. руб., в средних и малых городах — на 11–13 тыс. руб.

2. МЕРЫ ОТРАСЛЕВОГО/ПОДОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Автомобильные дороги (цена вопроса до 3% ВВП)

В сфере автомобильных дорог концентрируются сегодня наиболее капиталоемкие и социально-конфликтные вопросы федеральной транспортной политики, решение которых может стоить 3% ВВП в год.

Минимальные годовые затраты на ремонт и содержание автомобильных дорог, рассчитанные по нормативам, ранее утвержденным Правительством Российской Федерации, должны были бы составлять не менее 845 млрд руб. Еще порядка 0,5 трлн руб. (из расчета хотя бы 1%-ного прироста сети) должны составить ежегодные ассигнования на новое строительство. Таким образом, 1,35 трлн руб. (или 3,2–3,3% от ВВП) — это ежегодный стандарт ассигнований на содержание и развитие дорожных сетей. Официальный прогноз инвестиций до 2020 г. заявлен в сумме 8400 млрд руб., то есть порядка 1,2–1,3% ВВП в год.

В этих условиях на первый план выходят проблемы платежных обязательств пользователей, эффективности использования инвестиций и, в первую очередь, преодоления общераспространенных заблуждений и установок социально-политического и социально-психологического плана.

Бездорожье, скверное качество дорог, систематические заторы в крупных городах стали общим местом во всех общественных дискуссиях. Спрос на пользование дорожной сетью увеличивается ежегодно на 6–7%; этот процесс происходит на фоне многолетнего накопленного дефицита и крайне низких темпов прироста предложения данного общественного блага.

При этом владельцы транспортных средств всех типов и назначений уверены, что за свое пользование дорогами они рассчитались

сполна (купив «дорогой» бензин и уплатив «непосильный» транспортный налог). Соответственно, бездорожье, скверные дороги и систематические заторы воспринимаются как прямое упущение со стороны властной элиты. Одновременно растет всеобщая убежденность, что дорожное строительство — это самый коррупционный сегмент экономики, цены дорожных работ многократно завышены, а в целом дорожное хозяйство — это черная дыра экономики, нечувствительная к росту инвестиций.

До сведения автовладельцев (и широкой общественности в целом) не доводится тот факт, что акцизами на бензин и транспортным налогом покрывается порядка 50% бюджетных расходов на дорожное хозяйство. Соответственно, сообщество автомобилистов является по факту вторым после пенсионеров крупнейшим реципиентом бюджетной поддержки.

Эта ситуация не имеет аналогов в зарубежной практике. За счет *road money* (налогов и сборов, включенных в совокупную цену владения автомобилем, в том числе целевых налогов в цене моторных топлив) покрывается основная часть расходов на дорожное строительство, а в ряде случаев — еще и значительная часть инвестиций в городские (агломерационные) системы скоростного общественного транспорта.

Вместо этих объективных констатаций в публичное пространство вводятся иллюзорные соображения (основанные на сугубо локальных зарубежных практиках и несоответствующие российским инвестиционным реалиям) по поводу возможности решения дорожных проблем страны за счет частных/иностранных инвестиций в платные дороги, использования механизмов государственно-частного партнерства, контрактов жизненного цикла и т. п.

В связи с изложенным предметом рассмотрения для автомобильных дорог должен стать жесткий модернизационный сценарий (№ 3), предусматривающий значительное увеличение инвестиций в дорожное строительство на основе классического для мировой практики последнего полувека принципа «*Highway Users Pay Their Way*» (за дорогу платит пользователь).

Предлагаемые меры для реализации предпочтительного сценария:

1. «Меры доверия» — система мер, направленных на утверждение репутации дорожного хозяйства в качестве транспарентного и эффективного получателя инвестиций.

- а) Пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы в дорожном строительстве в соответствии с практикой стран-членов ОЭСР (американской, британской, немецкой...). Возможна, к примеру, непосредственная ориентация на корпус документов США: “Highway Design Manual”, “Standard Specifications for Construction”, “National Highway Construction Cost Index” и т. п.;
- б) В частности, должна быть сформирована регулярно пополняемая база данных по ценам на дорожное строительство, позволяющая определять средние значения и доверительные интервалы расценок на отдельные виды работ, исчисленные по выборке сопоставимых объектов (по типу “Internet-based Preliminary Highway Construction Cost Estimating Database”). Ценовые результаты каждых очередных торгов на дорожно-мостовые объекты должны публиковаться в поэлементном сопоставлении с ценами на аналогичные виды объектов и работ по данным регионов РФ и зарубежных стран;
- в) Внедрение положений, предусмотренных концепцией Федеральной контрактной системы, включая: подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственного контракта на работы в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог с учетом специфики дорожного хозяйства; выработку оптимальной для заданного результата формы госконтракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения;
- г) Внедрение (в соответствии с лучшими зарубежными практиками) механизмов экспертного и гражданского контроля в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов, а также технических решений, цен и качества дорожных работ. В частности, должно быть предусмотрено обязательное включение в состав конкурсных комиссий по проведению подрядных торгов в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог представителей общественных организаций пользователей (автовладельцев и профессиональных перевозчиков), а также профильных профессиональных объединений подрядчиков, проектировщиков, специалистов по сметному ценообразованию и стоимостному инжинирингу и т. п.

2. Пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети.

Цель этой меры — преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала и, соответственно, выдвигание в качестве одной из приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.

Рациональным шагом в этом направлении должен стать отказ от концентрации транзитных и перегрузочных функций московского транспортного узла на линии проекта ЦКАД и использование его в качестве важной транспортной артерии московского региона. Рациональной альтернативой должны стать решения, направленные на перенос указанных функций (дистрибутивной, перегрузочной) грузовой работы на территории за пределами Московской области.

3. Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax», то есть налога по принципу «сколько едешь, столько платишь».

Введение универсального налога за километр пробега, призванного заместить со временем виды фискальной нагрузки, связанной с использованием дорог и автомобилей. Данная схема, введенная в Нидерландах с 01.01.2011 г. и заявленная к использованию в ряде развитых стран мира, предполагает, что этот налог будет взиматься по дифференцированным ставкам, зависящим от категории и местонахождения дороги, а также ряда характеристик автомобиля и его владельца. Размер платежа определяется по результатам обработки GPS-трека автомобиля; наличие необходимого для этой цели бортового оборудования становится обязательным.

В обозначенных рамках будет снят вопрос о «платных» и «бесплатных» дорогах: дороги станут различаться только своими покิโลметровыми тарифами. Отпадет необходимость в каких-либо особых решениях для регулирования доступа в городские центры и экологически уязвимые зоны: достаточно будет дифференцировать покิโลметровый тариф по территории города/региона. Станет возможным введение сколько угодно дробной дифференциации тарифов, как по характеристикам автомобиля (назначению, мощности, осевой нагрузке, габаритам, экологическому ущербу, применению альтернатив-

ных топлив), так и по категориям владельцев транспортных средств.

По мере роста масштабов применения системы ГЛОНАСС и улучшения ее эксплуатационных показателей аналогичный переход был бы, безусловно, целесообразен в России. Вероятно, такой переход произойдет за пределами прогнозного рубежа 2020 года; тем не менее его необходимость должна быть заявлена, а технологическая и нормативно-правовая подготовка должна быть начата уже в ближайшие годы.

4. Подготовка общественного мнения: меры, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цены владения автомобилем.

В публичный оборот на высоком политическом уровне вводится следующий круг идей:

- потенциал автомобильных дорог и городских улиц, сооруженных в советскую эпоху, был рассчитан на уровень автомобилизации населения в 60 автомобилей на 1000 жителей; сегодня автомобилизация городов и регионов страны в 4–6 раз больше; накопленный ранее потенциал дорожной сети полностью исчерпан;
- проблема качественного и доступного жилья однозначно связана с дефицитом транспортно-доступной территории, то есть, в конечном итоге, с дефицитом дорожной сети (не будет дорог — не будет доступного жилья);
- предотвращение деградации дорожной сети и ее развитие, адекватное реалиям массовой автомобилизации, требует наличия больших и стабильных (заданных на долгосрочную перспективу) финансовых источников. Потребные ассигнования никогда и ни при каких условиях не будут получены за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов. Ни одна отрасль не вправе претендовать на первоочередной доступ к доходам бюджета, формируемым за счет налогов общего покрытия. Идея увеличения финансирования дорожного хозяйства за счет постатейного перераспределения бюджетных расходов не отвечает ни политическим приоритетам страны, ни мировому опыту;
- за счет частных, в том числе иностранных инвестиций в рамках концессий и государственно-частного партнерства могут быть реализованы лишь немногие отдельные проекты, не меняющие ситуацию в дорожном хозяйстве страны в целом;

- вклад бюджета в финансирование дорожного хозяйства, формируемый вне системы целевых дорожных налогов и сборов (то есть за счет налогов общего покрытия), должен быть ограничен в основном ассигнованиями на строительство политически мотивированных дорожно-мостовых объектов общегосударственного значения (саммит АТЭС, Олимпиада-2014, Чемпионат мира по футболу-2018 и т.п.);
 - российские автовладельцы ездят по дорогам ровно с тем комфортом, за который они заплатили; улучшение дорожных условий однозначным образом связано с необходимостью повышения платежных обязательств владельцев транспортных средств;
 - в России не будет достойной дорожной сети, пока за это благо в полной мере не заплатят пользователи. Плата пользователя за дороги осуществляется в форме целевых дорожных налогов и сборов, отражающих факт владения (пользования) автомобилем, а также его фактический пробег по сети дорог. По сути дела, речь идет о признании классического постулата «Highway Users Pay Their Way».
5. **Поэтапное повышение платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог.**
Совокупные платежные обязательства автовладельцев должны быть поэтапно повышены до уровня покрытия совокупных затрат бюджетной системы РФ на все виды дорожных работ за вычетом ассигнований на политически мотивированные дорожно-мостовые объекты общегосударственного значения. Это означает, в частности:
- повышение в 2012–2015 гг. акцизов на моторные топлива в размере не менее чем 7–8 руб. в расчете на 1 л. Перспективная налоговая конструкция должна предусматривать, что «целевые дорожные деньги» («road money») должны составлять порядка 30% от розничной цены бензина;
 - модификацию схемы начисления транспортного налога (и/или введение местных налогов), отражающих обязанности автовладельца платить за использование территории муниципальных образований для хранения и парковки автомобиля. При этом федеральным законодателем должен быть четко декларирован стандартный для современной практики развитых стран принцип: свобода перемещений, а также свобода доступа к территориям общего пользования распространяется

Таблица 2. Финансирование дорог: расходы, их источники и необходимые затраты, млрд руб.

1. Данные 2011 г.	
Федеральный дорожный фонд	352,6
Расходы субъектов РФ на дорожное хозяйство	333,25
Расходы на дорожное хозяйство страны	685,85
Акцизы на нефтепродукты	284,3
Транспортный налог	89,6
Всего пользовательских источников	373,9
Доля фактических затрат 2011 г., обеспеченных пользовательскими налогами, %	54,5%
2. Необходимые расходы	
Нормативные расходы на содержание и ремонт федеральных автомобильных дорог	195,0
Нормативные расходы на содержание и ремонт автомобильных дорог субъектов РФ	650,0
Всего на содержание и ремонт	845,0
Минимальные потребные расходы на новое дорожное строительство	500,0
Необходимые затраты на дорожное хозяйство страны	1345,0
Доля необходимых затрат, обеспеченных пользовательскими налогами по действующим ставкам, %	27,8
3. Ставки акциза на нефтепродукты	
Ставка акциза фактическая (усредненная), рублей на 1 литр	3,75
Ставка акциза, обеспечивающая выход на потребные затраты (по различным сценариям), руб. на 1 л	7,2–12,4

на физических лиц, но не на принадлежащие этим лицам транспортные средства.

Различные сценарные варианты связаны с возложением сравнительно большей фискальной нагрузки на жителей крупных городов за счет установления парковочных сборов и одновременно применения более щадящих ставок акциза на бензин.

6. Меры, направленные на сдерживание роста цен на моторные топлива.

Имеется в виду реализация программы мер, частично компенсирующих повышение фискальной нагрузки в цене моторных топлив. В составе такой программы должны присутствовать меры, понуждающие нефтяные компании к повышению эффективности нефтепереработки, а также меры антимонопольного регулирования оптового рынка и рынка розничных продаж бензина и дизтоплива.

Позитивные последствия реализации активного модернизационного сценария (№ 3)

- предотвращение деградации дорожной сети посредством нормализации процессов содержания и ремонта автомобильных дорог, включая региональные и местные;
- выход на приемлемые темпы развития дорожной сети, адекватные темпам роста автомобилизации населения и развития сегмента грузовых автомобильных перевозок; в перспективе — на решение задачи преодоления территориальной разобщенности страны, включая создание российского аналога сети Interstate Highway System или National Trunk Highway System of China;
- прирост транспортно-доступной территории и, следовательно, увеличение ареала строительства доступного жилья (в том числе малоэтажного жилья в пригородах);
- повышение мобильности населения (сопровождается многочисленными косвенными эффектами в части уровня занятости, а также улучшения доступа к благам и услугам);
- снижение себестоимости грузовых перевозок, повышение вариативности и надежности грузовых логистик.

Инфляционные риски и дополнительные расходы бюджетной системы

Доля транспортных издержек в себестоимости товаров и услуг оценивается в 20–25%, из которых до $\frac{1}{4}$ приходится на моторные топлива. Повышение цены бензина в рамках обозначенного подхода составит порядка 25%. Таким образом, «инфляционный вес» предлагаемой меры может составить до 1,2–1,5%. Этот не-

гативный эффект будет уравновешен снижением себестоимости перевозок, достигаемым за счет улучшения дорожных условий. Очевидно, однако, что указанный противовес проявится только в среднесрочной перспективе.

За счет средств бюджетов всех уровней содержится до 10% автопарка страны. Оценки дополнительных бюджетных ассигнований, связанных с повышением цен на моторные топлива, являются, как правило, сильнодействующим аргументом против предлагаемого сценария.

Политические издержки

В кратко- и среднесрочной перспективе «проигрывающими группами» станут автомобилизированные домохозяйства, а также профессиональные автомобильные перевозчики — грузовые и пассажирские.

Повышенную цену за бензин придется платить немедленно. При этом, как показывает практика, реальное повышение цен на моторные топлива всегда будет заметно выше, чем номинальный прирост фискальной нагрузки, включенной в эти цены.

В то же время преимущества, получаемые автовладельцами всех категорий за счет улучшения дорожных условий, станут реальностью только в среднесрочной перспективе.

- **Автомобилизированные домохозяйства.** Их интересы представляют сегодня многочисленные (недружественные друг другу) ассоциации и объединения автовладельцев. Все эти ассоциации и объединения являются достаточно мощными «генераторами политического шума». При этом их существование изначально ориентировано прежде всего на борьбу с повышением цен на бензин, а также налогов, связанных с владением и использованием автомобилями.
- **Профессиональные автомобильные перевозчики.** Их интересы представляет сегодня ряд предпринимательских объединений (например, Союз транспортников России), а также профсоюзы водителей-профессионалов. Первые из них, ориентированные на ТТП и «Деловую Россию», традиционно лояльны к любым решениям, принимаемым на правительственном уровне; однако на этапе обсуждения этих решений их реакция будет резко отрицательной. Что касается водительских

профсоюзов, то их реакция (в том числе публичная), наверняка будет весьма жесткой.

Железнодорожный транспорт (цена вопроса – до 1% ВВП)

Рациональный уровень инвестиций в инфраструктуру отрасли составляет порядка 1–1,5% ВВП. Заявленные в планах ОАО РЖД инвестиции до 2020 г. составляют 2240 млрд руб. (без мероприятий по развитию пассажирских сообщений), то есть 0,33% от ВВП в годовом исчислении, причем прогнозные цифры 2011–2013 гг. не позволяют ожидать выхода даже на этот рубеж.

Ожидаемый уровень инвестиций даст возможность реализовать ряд приоритетных (безвариантных) мероприятий, предусмотренных «Стратегией развития железнодорожного транспорта до 2030 года», включая строительство новых и реконструкцию действующих железнодорожных линий.

В числе наиболее приоритетных проектов следует выделить: развитие ж/д инфраструктуры на подходах к морским портам; продвижение на мировой рынок нового транспортного продукта «Транс-Сиб за 7 суток»; прокладка широкой (1520 км.) колеи до Братиславы и Вены; развитие ж/д инфраструктуры для пассажирского сообщения в московской агломерации («большой Москве»).

В то же время негативные показатели состояния сети не только не сократятся, но будут расти.

- Следует констатировать наличие двух источников финансирования инвестиций в инфраструктуру железнодорожного транспорта: инвестиционная составляющая в тарифе, а также бюджетные ассигнования и иные источники, связанные с государственным участием в инвестиционном процессе. При этом традиционная политика сдерживания железнодорожных тарифов и сокращения транспортной составляющей в цене перевозимых грузов неизбежно приводит к урезанию инвестиционной составляющей. Что касается привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта, то в современных условиях оно ограничивается (и будет ограничиваться) рамками инфраструктурного освоения нефте- и газоносных провинций (например, полуострова Ямал), а также строительством подъездных путей от угольных месторождений к магистральной сети.

- Проведенный анализ ситуации позволяет констатировать:
- Реализация в отрасли жесткого модернизационного сценария (№ 3), основанного на ликвидации практик искусственной (льготной, регулируемой, перекрестной) тарификации и de facto дотирования потребителей (в том числе отправителей сырьевых грузов и грузов первых переделов), представляется крайне маловероятной;
- Сценарий мягких ограничений (№ 2) в части гипотезы масштабного привлечения в эту сферу частных инвестиций является сугубо иллюзорным и лежит вне рамок ответственного профессионального подхода;
- Дальнейшая реализация консервативного сценария *status quo* (№ 1) представляется контрпродуктивной.
- Основным предметом рассмотрения должен стать переход от сценария «*status quo*» к «смешанной стратегии», предусматривающей:
 - поэтапный пересмотр тарифной политики, в том числе отказ от льготирования транспортировки низкостоимостных грузов на расстояние более 3000 км;
 - увеличение объема прямых бюджетных инвестиций в инфраструктуру железных дорог, а также расширение спектра инструментов государственной поддержки инвестиционных процессов в отрасли (указанные меры мотивированы обозначенными выше обстоятельствами, а также перспективами получения значительных системных эффектов для национальной экономики в целом);
 - увеличение участия субфедеральных бюджетов в поддержке пассажирских перевозок в агломерациях (указанные меры мотивированы, прежде всего, реальной угрозой транспортного коллапса крупнейших агломераций, прежде всего – московской);
 - включение ряда модернизационных элементов институционального плана.

Перспективным модернизационным шагом следует считать поэтапный переход на регуляторный (сетевой) контракт, который призван увязать в едином гражданско-правовом документе: требования к эксплуатационной работе и направленности инвестиционных программ ОАО «РЖД», позиции государственной тарифной политики, бюджетные инвестиции и субсидии,

размеры вклада федерального бюджета в уставный капитал ОАО «РЖД».

По этому вопросу была выработана солидарная позиция экспертных групп № 19 и № 18 (реформа естественных монополий).

Издержки реализации альтернативного сценария

Отсутствие системных решений и, соответственно, сохранение существующих объемов и пропорций финансирования развития железнодорожного транспорта повлечет за собой следующие экономические и социально-политические издержки:

- протяженность «узких мест», приходящихся на основные железнодорожные коридоры России, увеличится к 2020 году с 7 до 15% общей протяженности сети;
- дефицит провозных возможностей железнодорожного транспорта уже в 2012–2013 гг. станет критическим препятствием к увеличению отгрузки экспортных грузов базовых отраслей промышленности. Прежде всего речь идет о железных дорогах в Забайкалье и на Дальнем Востоке, Западной Сибири, на Урале, а также о подходах к крупным портам Усть-Луга, Новороссийск, Тамань, Мурманск, Ванино;
- останутся нерешенными вопросы роста объемов и привлекательности пассажирских железнодорожных перевозок в ключевых транспортных узлах (в первую очередь, московском), критически необходимого для предотвращения транспортного коллапса основных российских агломераций;
- возникнут тяжелые проблемы с обеспечением адекватного качества пассажирских железнодорожных перевозок между ключевыми агломерациями Европейской части страны, в том числе мотивированные проведением в России мировых спортивных мероприятий в 2014 и 2018 гг.

Авиационный транспорт

Темпы развития гражданской авиации в России в настоящее время в 2–3 раза превышают международные показатели. В 2010 г. пассажирооборот гражданской авиации на 20% превысил отметку 2008 г.; динамично и примерно синхронными темпами развивается рынок международных и внутренних авиаперевозок.

Ожидаемые на ближайшие 20 лет среднегодовые темпы роста авиатранспортного рынка оцениваются в 7,5%.

Причинами роста объемов авиаперевозок на внутренних линиях являются увеличение реальных доходов населения и невысокая конкурентоспособность железнодорожного транспорта на рынке дальних пассажирских перевозок. Сдерживающим фактором роста этого сегмента остается отмеченная выше существенно нерациональная структура регулярных маршрутов авиатранспортного сообщения, на 80% замкнутая на московский авиаузел.

В данном сегменте транспортной системы реалистичным сценарием является сценарий *status quo* (№ 1). В этих рамках приоритетами являются, в первую очередь, финансирование инфраструктурных проектов, таких, как система организации воздушного движения (ОРВД) и аэропортовых комплексов. В детальной проработке нуждается вопрос о формировании хабов с развитой трансферной и транзитной картой полетов, альтернативных Московскому узлу. Одновременно должны быть реализованы существенные системные преобразования, относящиеся к сфере законодательства и правоприменительной практики и основанные на внедрении лучших мировых практик и более глубокой интеграции РФ в мировой рынок авиатранспорта.

Существенная развилка транспортной политики состоит в выборе способа скоростного сообщения в сфере межрегиональных пассажирских перевозок на расстояниях до 700–800 км: либо развитие аэропортовой инфраструктуры и местных авиалиний, либо развитие высокоскоростного железнодорожного сообщения. Для каждого устойчивого транспортного направления этот вопрос должен решаться индивидуальным экономическим расчетом, но очевидно, что реалии трафиковых и финансовых ограничений не позволят вводить оба варианта заново на одних и тех же маршрутах.

На расстояниях более 800 км или при отсутствии альтернативных видов транспорта целесообразно приоритетным порядком рассмотреть развитие (сохранение, предотвращение деградации) внутренних воздушных линий и местных аэропортов. Во многих регионах, не обеспеченных альтернативными видами транспорта, сокращение местных перевозок, закрытие авиалиний, развал авиатранспортной инфраструктуры, эксплуатирующей самолеты региональной авиации, может привести к созданию кризисной

ситуации, увеличению транспортной и социально-экономической разобщенности территорий.

В районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, где местные и региональные авиаперевозки носят социальный характер и не являются предметом коммерчески эффективного бизнеса, для их сохранения и развития необходимо прямое участие государства. Целесообразно продолжить работу по созданию федеральных казенных предприятий на базе аэропортов местного значения, имеющих социальную значимость, сдерживая тем самым темпы роста ставок аэропортовых сборов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, обеспечивая на региональном уровне консолидацию управления и необходимое субсидирование деятельности местных аэропортов. (Соответствующие меры уже реализуются в Республике Саха (Якутия), Чукотском АО, Камчатском крае.)

Наряду с этим потребуются продолжить федеральное субсидирование:

- из бюджетов субъектов РФ полетов населения по социально значимым местным маршрутам, не обеспеченным круглогодичными наземными средствами сообщения (Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Красноярский край, Чукотский АО, Камчатский край и др.);
- из федерального бюджета деятельности северных аэропортов, а также полетов отдельных категорий граждан в удаленных регионах страны.

Для развития внутреннего авиатранспортного сообщения на других направлениях целесообразно рассмотреть возможность ввода нового для отечественных условий институционального механизма «открытых глобальных проектов (программ)», практикуемого в США. Этот механизм предусматривает отбор и подготовку долгосрочных проектов развития инфраструктуры с участием Федерации, региона и бизнеса с определением пропорции федеральных, региональных и частных инвестиций, закрепляемых на законодательном уровне. Фактически открытый глобальный проект или программа является аналогом сетевого контракта РЖД с локализацией на определенной территории, виде сообщения и на определенном отрезке времени.

Для ввода предлагаемого механизма имеется перспективная рыночная ниша, в рамках которой местные аэропорты и местные авиаперевозки в зонах освоения крупных месторождений, например, в Тюменской области и Красноярском крае, развиваются за счет поддержки заинтересованных сырьевых корпораций.

В пределах компетенции федеральной транспортной политики следует указать также на необходимость рассмотрения ряда возможных решений в сфере законодательства и правоприменительной практики:

- Разработка и принятие программы мер по развитию региональных, местных и социальных перевозок по аналогии с ESSENTIAL AIR SERVICE PROGRAM (EAP), включая дотирование по социальным показаниям авиасообщений на расстояние более 2500 км.
- Разработка в рамках Глобального аэронавигационного плана ICAO и Глобальной эксплуатационной концепции ОРВД ICAO Аэронавигационного плана России и программы развития средств и системы ОРВД, согласованные со смежными системами ОРВД сопредельных государств, скоординированные с программами SESAR (Европа) и NextGen (США), обеспечивающие поэтапную интеграцию в мировую АНС.
- Введение дифференцированных сертификационных требований, адекватных классификационному рангу перевозок, аэропортов, авиакомпаний. Отказ от практики лицензирования авиакомпаний при наличии сертификата эксплуатанта.
- Совершенствование трудового законодательства в сфере авиации: введение общепринятого в мировой практике правила «900×90»; отмена запрета на использование в качестве членов экипажей иностранных граждан; развитие практики «мокрого лизинга» (вместе с экипажем, техническим обслуживанием и страхованием) воздушных судов для авиакомпаний российской регистрации.
- Усиление антимонопольного регулирования тарифов и сборов, связанных с топливообеспечением и техническим обслуживанием воздушных судов.
- Отмена таможенных пошлин на закупку воздушных судов всех классов и типов, двигателей, тренажеров, аэропортового оборудования и запасных частей к ним. Упрощение про-

цедур таможенного оформления самолетов и запчастей. Введение 0% ставки НДС при приобретении воздушных судов в России и за рубежом.

- Снятие ограничений на приватизацию и отмена ограничений на владение объектами аэродромной инфраструктуры.
- Использование существующей военной инфраструктуры на условиях совместного базирования в целях развития региональных и лоу-кост перевозок.

Морской транспорт

Морское судоходство

Годовой объем перевозок грузов морским транспортом стабилизировался на рубеже менее 40 млн т, в том числе порядка 8 млн т в каботажном плавании. Такие объемы практически не наблюдаемы в национальном транспортном балансе.

Около 70% судов (по тоннажу), контролируемых российскими судоходными компаниями, работают под иностранными флагами; более 90% объема перевозок, выполняемого этими компаниями, составляют грузы иностранных фрахтователей.

Средний возраст судов под российским флагом составляет 25 лет, что значительно выше среднемировых значений (18,6 лет). В 2010 г. российские судоходные компании пополнились 15 новыми судами, пять из них ходят под российским флагом.

Три из четырех крупнейших российских судоходных компаний («Совкомфлот», «Новошип», Приморское морское пароходство) специализируются на нефтяных перевозках. Однако на их долю приходится суммарно менее 10% российского нефтяного экспорта, перевозимого морем.

Основной поток экспортных грузов уходит к покупателю на условиях FOB; подавляющая часть импорта доставляется в России на условиях CIF; то есть мы не добавляем транспортную составляющую к национальному экспорту и не вычитаем ее из импортных поставок.

Российское морское судоходство утратило сколько-нибудь заметную роль в обеспечении территориальной связности страны. Этот процесс идет на фоне вполне успешной коммерческой деятельности ведущих российских морских перевозчиков, занявших скромную по удельному весу, но достаточно доходную нишу на глобальном перевозочном рынке.

В контексте морского судоходства к проблеме обеспечения территориальной связности страны относится в основном так называемый «северный завоз», то есть сезонная перевозка морскими судами порядка 4 млн т грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Сценарий status quo (№ 1) в данном сегменте транспортной системы является вполне реалистическим. При этом должны быть выведены из оборота идеологические установки типа «существенного увеличения доли флота под Государственным флагом Российской Федерации в мировом морском флоте», «значительного увеличения экспорта транспортных услуг», «развития Северного морского пути, прежде всего для осуществления коммерческих перевозок» и т. п.

Морские порты

Объем перевалки грузов в морских портах России увеличился на 6% по сравнению с 2009 г. и составил 526 млн т. Российские порты планомерно увеличивают долю грузов российской внешней торговли, стабилизируясь на уровне 85% и оставляя на долю иностранных портов (страны Балтии и Украина) только 15%. Еще 10 лет назад эта пропорция была принципиально хуже: 46/54. Несмотря на этот важный сдвиг, долю участия сопредельных государств в перевалке российских грузов — угля, минеральных удобрений и руды — следует считать все еще чрезмерно высокой.

В целом, можно утверждать, что недостаточное развитие морских портов, в том числе ориентированных на экспорт угольных и зерновых терминалов, а также ориентированных на импорт портовых мощностей для перевалки контейнеров и накатных грузов, остается одной из приоритетных проблем. В рамках сложившихся тенденций проблема будет решаться в основном за счет частных инвестиций.

Реализуемые в настоящее время мероприятия позволят увеличить объем перевалки грузов в морских портах России уже в текущем году до 560 млн т, а к 2015 г. — до 750 млн т.

При этом следует отметить, что роль российских морских портов в глобальной системе торгового мореплавания остается весьма скромной: суммарный тоннаж груза, проходящего через все отечественные порты, не превышает годовой производительности порта Шанхай, а суммарное количество переработанных контей-

неров (в пересчете на 20-футовые) в 5–6 раз меньше, чем в том же шанхайском порту.

Роль федеральной транспортной политики в данном сегменте сводится в первую очередь к содействию преодолению дефицита пропускной способности железных дорог и снятию тем самым основного препятствия, лимитирующего развитие портового бизнеса, особенно на Дальнем Востоке страны.

Сценарий *status quo* (№ 1) в данном сегменте транспортной системы является вполне реалистическим.

Внутренний водный транспорт

За последние 20 лет протяженность судоходных путей с гарантированными глубинами снизилась в 1,4 раза, грузооборот внутреннего водного транспорта сократился в 4 раза, пассажирооборот — в 6 раз. Существует угроза прекращения сквозного судоходства от Азово-Черноморского бассейна и Каспийского моря до Балтийского и Белого морей к 2014 г.

Внутренний водный транспорт продолжает играть важную роль в жизнеобеспечении труднодоступных районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Ряд речных пароходств нашли эффективные рыночные ниши в сфере эксплуатации судов «река-море» плавания, сезонного туристического сервиса, перевозки навалочных грузов и др.

Идея использования внутренних водных путей для реализации транзитного потенциала России в рамках международных транспортных коридоров малореальна.

Еще менее продуктивна идея использования речных судов для регулярных пассажирских перевозок в Московском транспортном узле в целях частичной разгрузки улично-дорожной сети.

В целом внутренний водный транспорт имеет позитивные перспективы развития в своих естественных рыночных нишах. Важным приоритетом является обеспечение гарантированных глубин на участках внутренних водных путей, перспективных для размещения железнодорожных и автомобильных грузовых перевозок

Транспортные системы городов и агломераций

Транспортные системы крупнейших городов и агломераций Российской Федерации находятся в тяжелом и затяжном кризисе.

Автомобилизация городов и агломераций России выросла за последние 20 лет в 4–6 раз; в ряде крупных городов этот показатель уже вышел на уровень в 300–450 автомобилей на 1000 жителей. Практически повсеместно условия движения являются неудовлетворительными и непрерывно ухудшаются все последние годы. В городах сохраняется режим *Free Parking*, несовместимый со сколько-нибудь высоким уровнем автомобилизации. Характерные скорости автомобильного сообщения в российских городах составляют 18–22 км/час против 30–40 км/час, наблюдаемых в городах мира с кратно более высоким уровнем автомобилизации.

На недопустимо низком уровне остается качество перевозок общественным транспортом. Общественный транспорт не только не становится привлекательной альтернативой личному автомобилю для ежедневных трудовых поездок, но и во многих случаях не выполняет базовую функцию поддержания транспортного единства городской территории.

В силу ряда объективных экономических причин, а также весьма непродуманных законодательных нововведений, происходила стагнация систем общественного транспорта с систематическим снижением объемов перевозок и сокращением парка транспортных средств муниципальных перевозчиков. Одновременно повсеместное и широкое распространение получило применение субстандартных (афро-азиатских) перевозочных технологий типа *JITNEYS*, именуемых в отечественной практике «маршрутными такси».

В ходе реформирования городских транспортных систем были не критически использованы идеи «дерегулирования транспортного рынка», «свободного доступа к инфраструктуре», «конкуренции на маршруте за пассажиров» и т. п., которые были сформулированы и опробованы на практике в принципиально более комфортной институциональной среде и принципиально иных транспортно-эксплуатационных условиях. Последующая практика многих городов мира показала, что дерегулирование и свободный доступ в условиях дефицита пропускной способности сети и специфики организации массовых пассажирских перевозок в городских агломерациях нерациональны в сугубо техническом плане.

Следует отметить, что в процессе весьма эффективного взаимодействия ЭГ № 19 с профильными комитетами Государственной Думы был решен один из ключевых вопросов правового регулирования в указанной сфере. Согласно новой редакции

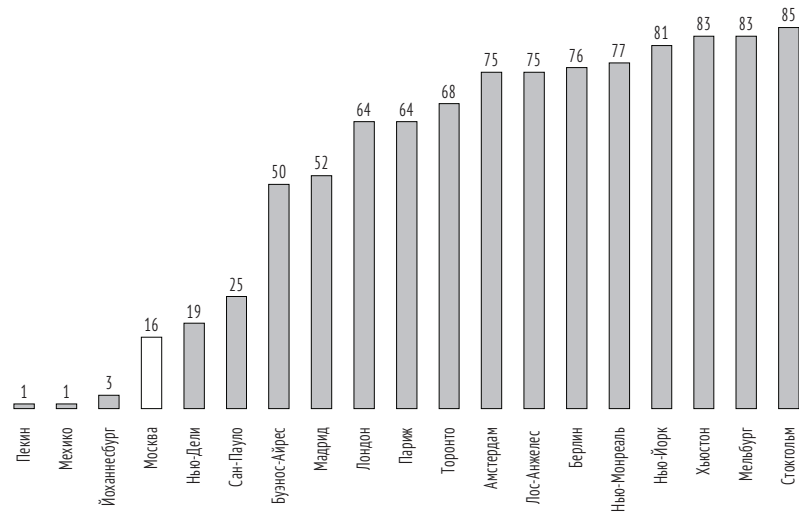


Рис. 2. Удовлетворенность граждан условиями движения (обследование IBM 2010, %)

статьи 21 Федерального Закона «О безопасности дорожного движения» «парковочные места в границах населенных пунктов предоставляются на возмездной или безвозмездной основе по решению собственника соответствующей дороги».

По существу дела эта законодательная новация означает, что ликвидация/сохранение режима Free Parking на городских улицах и дорогах становится теперь компетенцией субъектов РФ и муниципальных образований. Судя по информации, полученной в ходе работы ЭГ № 19 на региональных площадках, принципиальные изменения в регулировании парковочного пространства (и, соответственно, реального управления спросом на пользование улично-дорожной сетью крупнейших городов России) могут произойти уже в 2012 г.

К компетенции федеральной транспортной политики относится преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала. Соответственно, одной из приоритетных целей транспортной политики должна стать установка на поэтапную минимизацию тран-

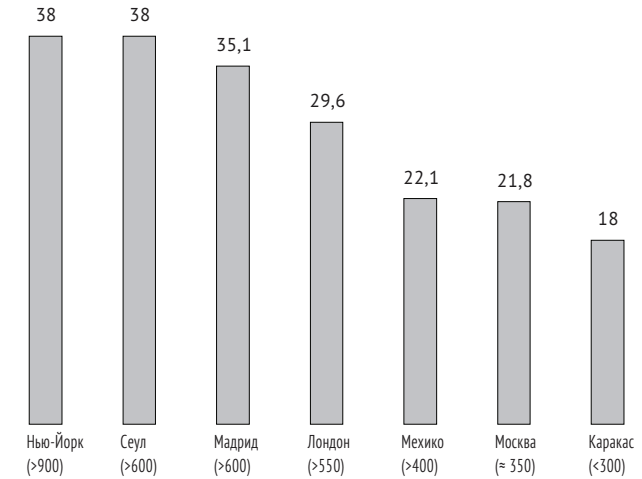


Рис. 3. Среднесетевые скорости сообщения в городах мира, в скобках – количество автомобилей на 1000 жителей

зитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций московского транспортного узла. Анализ фактических и прогнозных данных позволяет утверждать, что вне этой установки транспортные проблемы Москвы и ближнего Подмоскovie становятся неразрешимыми более-менее независимо от объема капиталовложений в инфраструктуру столичного региона.

В случае принятия сценария № 3 для сегмента автомобильных дорог в пределах прогнозного горизонта станет реальным использование части средств Федерального дорожного фонда для софинансирования строительства скоростных рельсовых систем в крупнейших городах и агломерациях страны. Аналогичные меры в целях борьбы с транспортными заторами принимались в практике зарубежных стран начиная с 1980-х годов.

Одна из важнейших целей развития транспортных систем городов и агломераций на средне- и долгосрочную перспективу — увеличение агломерационного радиуса (транспортной доступности) с нынешних 10–15 км до общедоступных в зарубежной практике 50–60 км. Вопрос является принципиальным с позиций увеличения ареала строительства доступного жилья (в том

числе малоэтажного жилья в пригородах). Его решение полностью опирается в темпы развития дорожной сети и, соответственно, принятие/или непринятие жесткого модернизационного сценария № 3 для сегмента автомобильных дорог.

К компетенции федеральной транспортной политики относится также принятие ряда назревших решений законодательного плана.

- Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ:
- введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне;
- жесткое соблюдение баланса плотности и этажности застройки с транспортным ресурсом территории, исчисляемым по показателям пропускной способности улично-дорожной сети и провозным возможностям линий и маршрутов общественного транспорта;
- установление функциональной стратификации улично-дорожной сети с выделением контура улиц и проездов, трассированных непосредственно в городской застройке, и контура скоростных магистралей (freeways) — инженерно и/или планировочно отграниченных от пятна застройки. Должны быть введены нормативные требования, исключающие сооружение традиционных советских гибридов, то есть многополосных «проспектов» и «шоссе», которые неудобны в качестве улиц и нефункциональны в качестве скоростных магистралей (аналогичные нормы были зафиксированы в нормативной базе крупнейших городов США и других зарубежных стран 50 и более лет назад);
- узаконивание в планировочной практике:
 - «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси);
 - «зон сглаженного трафика» (traffic calming area; такие зоны организуются в пятнах жилой застройки с помощью планировочных решений и средств организации движения, направленных на снижение интенсивности и скоро-

сти транспортного потока и одновременно на создание комфортных условий для немоторизованных передвижений).

- Необходим также пересмотр положений действующего транспортного законодательства (в частности, «Устава автомобильного и городского электрического транспорта») в части отказа от непродуктивных идей «дерегулирования транспортного рынка», «свободного доступа к инфраструктуре», «конкуренции на маршруте за пассажиров» применительно к массовым перевозкам общественным транспортом. Одновременно в законодательстве должны быть декларированы стандартные для современной практики развитых стран принципы интегрированных транспортных систем с централизованным планированием маршрутов и расписаний, муниципальным заказом транспортных услуг, сквозными тарифами, «конкуренций за маршрут» в рамках тендеров, проводимых городским организатором перевозок.
- В развитие упомянутой выше нормы о праве собственника соответствующей дороги предоставлять парковочные места в границах населенных пунктов на возмездной основе федеральный законодатель должен четко декларировать стандартный для современной мировой практики принцип: свобода перемещений, а также свобода доступа к территориям общего пользования распространяется на физических лиц, но не на принадлежащие этим лицам транспортные средства.

3. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ

Направление: развитие транспортной системы

Автомобильные дороги (цена вопроса до 3% ВВП)

Жесткий модернизационный сценарий (предусматривающий значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей).

1. «Меры доверия» – система мер, направленных на утверждение репутации дорожного хозяйства в качестве транспарентного и эффективного получателя инвестиций.
- а) Пересмотр норм и регламентов проектно-сметного дела, ценообразования и государственной экспертизы в дорожном строительстве и приведение в соответствие с практикой стран-членов ОЭСР.
- б) Внедрение положений, предусмотренных концепцией Федеральной контрактной системы, включая: подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственного контракта на работы в области проектирования, строительства и реконструкции автомобильных дорог с учетом специфики дорожного хозяйства; выработку оптимальной для заданного результата формы госконтракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения.
- в) Внедрение механизмов экспертного и гражданского контроля в сфере принятия стратегических решений по сооружению крупных дорожно-мостовых объектов, а также технических решений, цен и качества дорожных работ.
2. Пересмотр перспективной конфигурации дорожной сети: преодоление отмеченной выше негативной тенденции замыкания в московском транспортном узле основной массы грузовых логистик Европейской части России и Урала и, соответственно, выдвижение в качестве одной из приоритетных целей транспортной политики установки на поэтапную минимизацию транзитных (дистрибутивных, перегрузочных) функций этого узла.
3. Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax», то есть налога по принципу «сколько едешь, столько платишь».
4. Подготовка общественного мнения: меры, направленные на осознание обществом безусловности платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог и неизбежности повышения совокупной цены владения автомобилем.
5. Поэтапное повышение платежных обязательств автовладельцев-пользователей автомобильных дорог.
6. Меры, направленные на сдерживание роста цен на моторные топлива.

Железнодорожный транспорт (цена вопроса до 1% ВВП)

Сценарий смешанной стратегии (основанный на увеличении бюджетных расходов на транспортное хозяйство за счет имеющихся налоговых источников и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций).

1. Поэтапный пересмотр тарифной политики, в том числе отказ от льготирования транспортировки низкостоймых грузов на расстояние более 3000 км.
2. Определенное увеличение бюджетных инвестиций в инфраструктуру железных дорог.
3. Определенное увеличение участия субфедеральных бюджетов в поддержке пассажирских перевозок в агломерациях.
4. Включение ряда модернизационных элементов институционального плана – поэтапный переход на регуляторный (сетевой) контракт.

Авиационный транспорт

Сценарий status quo (сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования).

Реализация системных преобразований, относящихся к сфере законодательства и правоприменительной практики, основанных на имплементации лучших мировых практик и более глубокой интеграции РФ в мировой рынок авиатранспорта.

1. Снятие ограничений на приватизацию и отмена ограничений на владение объектами аэродромной инфраструктуры.
2. Либерализация правил для авиации общего назначения (АОН).
3. Построение порядка сертификации в системе организации воздушного движения (ОРВД) на принципах разумной достаточности, в том числе отказ от системы многоуровневой сертификации.
4. Снятие тарифных барьеров на закупку воздушных судов иностранного производства, двигателей, запасных частей и комплектующих изделий, а также аэропортового и аэродромного оборудования и запасных частей к ним. Отмена действующих таможенных пошлин и введение 0% ставки НДС при при-

обретении воздушных судов в России и за рубежом. Отмена тарифных барьеров и упрощение процедур таможенного оформления самолетов и запчастей.

5. Усиление антимонопольного регулирования в сфере услуг аэропортовой инфраструктуры, топливообеспечения, технического обслуживания, а также на отдельных рынках-маршрутах.
6. Открытие рынка внутренних воздушных линий для компаний с иностранным участием (создание российских дочерних компаний крупных международных перевозчиков).
7. Совершенствование трудового законодательства в сфере авиации: введение регламентов, принятых в развитых странах.
8. Развитие практики «мокрого лизинга» ВС (привлечение на условиях долгосрочной аренды ВС, предоставляемых вместе с экипажем, техническим обслуживанием и страхованием); допуск на условиях квотирования пилотов из развитых стран.
9. Использование существующей военной инфраструктуры на условиях совместного базирования в целях развития региональных и лоу-кост перевозок.

Морской транспорт

Сценарий *status quo* (сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования).

1. Преодоление дефицита пропускной способности железных дорог на направлениях к морским портам и снятии тем самым основного препятствия, лимитирующего развитие портового бизнеса, особенно на Дальнем Востоке страны.
2. Развитие морских портов, ориентированных на экспорт угольных и зерновых терминалов, а также ориентированных на импорт портовых мощностей для перевалки контейнеров и накатных грузов. В рамках сложившихся тенденций проблема будет решаться в основном за счет частных инвестиций.

Внутренний водный транспорт

Внутренний водный транспорт имеет позитивные перспективы развития в своих естественных рыночных нишах, но перестает быть предметом федеральной транспортной политики.

Транспортные системы городов и агломераций

Жесткий модернизационный сценарий (предусматривающий значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей).

1. Внесение ряда изменений и дополнений в Градостроительный Кодекс РФ:
 - а) Введение обязательных процедур долгосрочного транспортного планирования на агломерационном уровне.
 - б) Жесткое соблюдение баланса плотности и этажности застройки с транспортным ресурсом территории, исчисляемым по показателям пропускной способности улично-дорожной сети и провозным возможностям линий и маршрутов общественного транспорта.
 - в) Установление функциональной стратификации улично-дорожной сети с выделением контура улиц и проездов, трассированных непосредственно в городской застройке, и контура скоростных магистралей.
 - г) Узаконение в планировочной практике:
 - «зон ограниченного автомобильного доступа» (организуемых в пределах исторического центра города и открытых исключительно для общественного транспорта, включая автомобили-такси);
 - «зон сглаженного трафика» (в пятнах жилой застройки с помощью планировочных решений и средств организации движения).
2. Пересмотр положений действующего транспортного законодательства в частности, «Устава автомобильного и городского электрического транспорта».
3. Развитие нормы о праве собственника дороги предоставлять парковочные места в границах населенных пунктов на возмездной основе.